

B e r n d B ä u r l e

WACHSTUM UND GRENZEN
DER STAATSTÄTIGKEIT

Adolph WAGNERs Gesetz
im Lichte neuerer Erkenntnisse

1969

WACHSTUM UND GRENZEN DER STAATSTÄTIGKEIT
Adolph WAGNERs Gesetz im Lichte neuerer Erkenntnisse

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
(Dr.rer.pol.)

an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

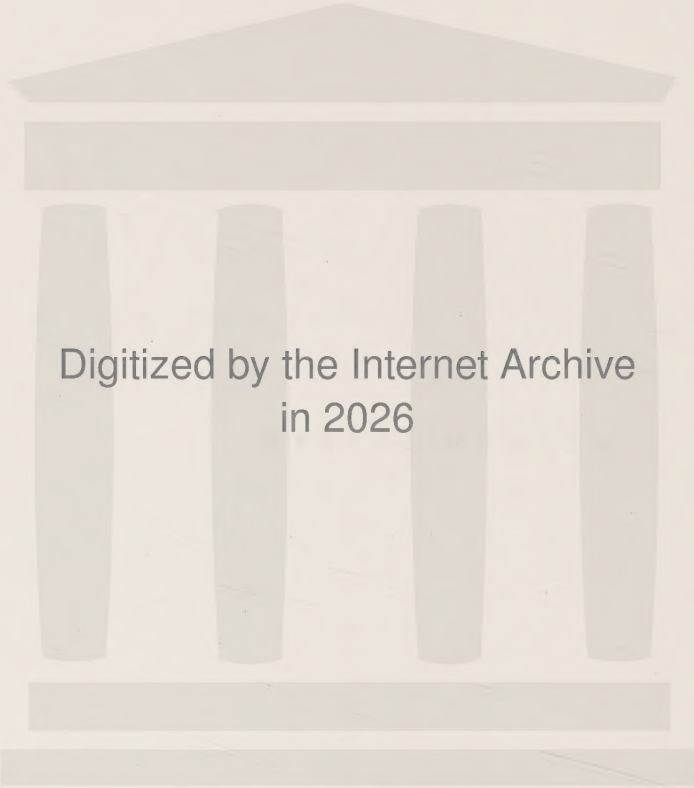
vorgelegt von: Dipl.-Volkswirt Bernd B ä u r l e
aus Wiesbaden

Referent: Prof. Dr. Horst Claus RECKTENWALD

Korreferent: Prof. Dr. Ernst DÜRR

Tag der mündlichen Prüfung: 26. 2. 1969

MEINEN ELTERN



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546302_0040

Inhaltsverzeichnis

	Seite
EINFÜHRENDER ÜBERBLICK	1
ERSTER TEIL	
ADOLPH WAGNER, PERSÖNLICHKEIT UND WISSENSCHAFTLICHE LEISTUNG	
Kapitel 1: Versuch einer Würdigung der wissenschaftlichen Gesamtleistung	
I. Adolph WAGNERs geldtheoretische Beiträge	6
II. Die Idee einer Integration von Finanz- und allge- meiner Wirtschaftstheorie	8
III. WAGNERs Wirtschaftstheorie - Kompromiß zwischen sozialistischen und liberalen Gedanken	12
Kapitel 2: Die Ausprägung der Persönlichkeit in WAGNERs Arbeiten	16
ZWEITER TEIL	
AUSGANGSPUNKT UND FINANZTHEORETISCHE GRUND- LAGEN	
Kapitel 3: Die Notwendigkeit einer dreigeteilten Wirtschafts- ordnung	21
Kapitel 4: Ursprung der Gemeinbedürfnisse und die Produktivität staatlicher Leistungen	26
DRITTER TEIL	
DAS WACHSTUM DES ÖFFENTLICHEN AUFGABENBEREICHS	
Kapitel 5: Adolph WAGNERs "Gesetz der wachsenden Ausdeh- nung der Staatstätigkeiten"	
I. Inhalt des Gesetzes	30
II. Der Begriff des Staates in WAGNERs Theorie	31

III.	Wachsende Staatsleistungen - Ihre Erscheinung und Meßbarkeit	35
IV.	Historische Entwicklungstendenz und wirtschaftliches Kausalgesetz	39
Kapitel 6:	Versuch einer Interpretation des WAGNERschen Gesetzes	
I.	Das Gesetz als geschichtsbezogener Theorietypus ..	46
II.	Sein entwicklungstheoretischer Ansatz	
	1. Die Ursachen expandierender Staatsausgaben ...	51
	2. Vergleich mit den Wirtschaftsstufentheorien ...	56
III.	Die Ausweitung des öffentlichen Bereichs als politische Forderung	
	1. Entwicklungsgesetze als Richtschnur wirtschafts-politischen Handelns	61
	2. Wertfreie Wissenschaft und normative Betrachtungsweise	64
Kapitel 7:	Das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" in der Literatur - eine kritische Würdigung	
I.	Das Gesetz im alten Schrifttum (dogmenhistorischer Rückblick)	
	1. Einige Vorläufer	71
	2. Die Literatur nach WAGNER bis JESSEN	76
II.	Steigende Staatsausgaben im modernen Schrifttum	
	1. Überblick	83
	2. Zur inneren Logik WAGNERs Theorie - Kritik in der Literatur und die Ansätze von HANSMEYER, PÜTZ, SCHMIDT, LITTMANN	85
	3. Die Ausgabenentwicklung in der Vergangenheit. Empirische Analysen von PEACOCK und WISEMAN, RECKTENWALD und WEITZEL	95
	4. Die Ursachen expandierender Staatsausgaben in den letzten Dezenien. PEACOCK und WISEMANs "displacement", TIMMS "lags" und die Bedeutung der ökonomischen Entwicklung bei RECKTENWALD und WEITZEL	99

5. Prognose und Projektion. Die Modelle von SCHMIDT, RECKTENWALD und LITTMANN ..	107
6. Die Forderung nach erhöhter staatlicher Aktivität. GALBRAITHs normative Thesen	119
III. Exkurs: Staatsausgaben und wirtschaftliche Entwick- lung (Möglichkeiten und Grenzen zur Neuformulie- rung des Gesetzes)	
1. Ansätze in der Finanztheorie	121
2. Ansätze in der Wachstumstheorie	123
3. Nutzentheoretische Überlegungen bei GALBRAITH und HALLER	128

VIERTER TEIL

DIE GRENZEN DER ÖFFENTLICHEN AUSGABEN

Kapitel 8: Die Verteilung volkswirtschaftlicher Hilfsquellen auf Staat und Private bei Adolph WAGNER	
I. Problem	133
II. Gemeinbedarf und kollektives Handeln	133
III. Langfristige und kurzfristige Begrenzung der Aus- gabenhöhe	
1. Ausgabengesetz und Ausgabenvolumen	139
2. Die kurzfristige Begrenzung der Ausgabenhöhe ..	140
3. Budgetvolumen und politische Willensbildung ..	142
4. Funktion der Steuer und die gerechte Verteilung der Kosten	143
Kapitel 9: Die Anwendung der Wohlfahrtstheorie auf Probleme der Budgetbestimmung	
I. Wohlfahrtsökonomik und Budgetprinzipien	146
II. Der Bereich öffentlicher Finanzwirtschaft	148
III. Die Begrenzung der Ausgabenhöhe	152

Kapitel 10: Grenzen der Staatstätigkeit und die Theorie kollektiver Entscheidung	
I. Bestimmung des Haushaltsplans durch Wahl	158
II. Mögliche Typen von Wahltechniken und die "soziale Wohlfahrtsfunktion"	160
III. Wahlstrategie und individuelle Nutzenfunktionen . .	163
IV. Budgetbestimmung und die politische Wirklichkeit .	165
Kapitel 11: Grenzen der Staatstätigkeit und positive Finanzwissenschaft (Schlußbemerkung)	171

LITERATURVERZEICHNIS

EINFÜHRENDER ÜBERBLICK

"Die beiden Weltkriege und die von ihnen verursachten, tiefgreifenden Inflationen haben zusammen mit der Weltwirtschaftskrise eine politische und wirtschaftliche, soziale und technische Entwicklung in den westlichen Industrieländern teils gefördert und beschleunigt, teils ausgelöst, in welcher Staatstätigkeit nach Umfang und Inhalt eine Bedeutung zukommt, die historisch einmalige Züge trägt." ¹⁾ War der Bereich öffentlicher Finanzwirtschaft zu Beginn des Industriezeitalters noch relativ unbedeutend, ²⁾ so kletterte die Quote staatlicher Leistungen am Sozialprodukt sukzessive auf annähernd vierzig Prozent.

Von diesen evolutionären Strukturwandlungen ³⁾ gingen starke Impulse auf die finanzwissenschaftliche Forschung der jüngsten Vergangenheit aus. Gerade in einer Periode anhaltender konjunktureller Stabilität und hoher Zuwachsraten des Volkseinkommens mußte die lange Jahre vernachlässigte Frage nach dem Umfang und der Entwicklung öffentlicher Ausgaben an Aktualität gewinnen. Mit steigender Beschäftigtenzahl und expandierenden Aufwendungen für Wohlfahrt und Sicherheit, "the competition between private and public expenditure has become an important issue", wie es PEACOCK ⁴⁾ formuliert. Das Gebiet der Ausgabentheorie errang so in der Forschung der fünfziger Jahre die gleiche Bedeutung wie die "fiscal theory" gut ein Decennium zuvor. ⁵⁾ Die Auswahl des Erkenntnisobjekts wissenschaftlicher Betrachtungen ist in gewisser Weise stets historisch bedingt. ⁶⁾

Mit dieser Umorientierung erwachte wieder das Interesse an den Schriften

1) RECKTENWALD, H.C.: Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Band 13, 1962, Seite 256 ff, hier Seite 256

2) Vgl. hierzu Kapitel 7, II, 3 der vorliegenden Arbeit

3) F.K. MANN (Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Jena 1930) spricht beispielsweise vom Übergang des staatlichen "Anteil-" in ein "Kontrollsystem"

4) PEACOCK, A.T.: Rezension von Buchmann, J.M.: Fiscal Theory and Political Economy, in: Journal of Political Economy, Vol. 69, 1961, Seite 391 ff, hier Seite 391

5) Vgl. ebenda

6) So auch RECKTENWALD, H.C.: Lebensbilder großer Nationalökonomien. Eine Einführung in die Geschichte der Politischen Ökonomie, Köln und Berlin 1965, Seite 19

Adolph WAGNERS.¹⁾ Besonders sein berühmtes "Gesetz der wachsenden Staats-tätigkeit" wurde einer exakten Analyse und intensiven Kritik unterzogen. Man begann, das Gesetz für die vergangenen hundert Jahre empirisch zu verifizieren und forschte nach den tatsächlichen Ursachen und treibenden Kräften der Budget-entwicklung. Auch langfristige Prognosen und projektive Schätzungen der Staats-tätigkeit sollten die Gültigkeit der WAGNERSchen Voraussage modifizieren und teilweise einschränken.

Dabei erhob sich fast zwangsläufig auch die Frage nach der erwünschten, zu-lässigen und notwendigen Grenze zwischen Staats- und Marktwirtschaft. Wie und mit welchen Mitteln ist die Wirklichkeit im Sinne eines "Sein-Sollens" zu gestalten? Ein Aspekt, dem auch WAGNER in seiner Theorie des steigen-den Gemeinbedarfs entscheidende Bedeutung beimißt.

Inwieweit sein Beitrag zum Problem expandierender Staatsausgaben sowie die entwickelten Kriterien einer definitiven Begrenzung des öffentlichen Budget-volumens noch heute aktuelle sind, ist Gegenstand dieser Studie. Sie möchte auf diese Weise die inzwischen stark in Vergessenheit geratenen Leistungen eines großen deutschen Finanzwissenschaftlers wieder ins Gedächtnis rufen.

Die Arbeit würdigt daher zunächst WAGNERS wissenschaftliche Gesamtleistung und geht auf die persönliche Ausprägung in all seinen Schriften ein. Spezielle finanztheoretische Abhandlungen lassen sich bei WAGNER nur aus dessen ge-samtem literarischen Schaffen sowie seiner spezifischen Konzeption und Geistes-haltung verstehen. Dennoch existiert über WAGNERS Werk nur eine spärliche Sekundärliteratur, meist in Form von Gedenkreden oder Nachrufen von wenig kompetenter Seite verfaßt.²⁾ Dort, wo man anregende Hinweise und profunde Quellen erhofft, finden sich lediglich vage, summarische Skizzen und eine zusammenhanglose Aneinanderreihung von Einzelleistungen.³⁾

Abgesehen von diesem bedauerlichen Mangel an zusammenfassenden Würdi-gungen sind die Akzente wissenschaftlicher Beurteilung in jeder Zeit neu zu

1) Vgl. die von MUSGRAVE, R.A. und PEACOCK, A.T. herausgegebenen 'Classics in the Theory of Public Finance', London und New York 1958, sowie den von H.C.RECKTENWALD herausgegebenen Sammelband: Finanztheorie, Köln 1968, wo Auszüge der WAGNERSchen Arbeiten abgedruckt sind

2) Zusammengestellt im Anhang dieser Arbeit

3) Auch in keiner bedeutenden 'Geschichte der volkswirtschaftlichen Lehr-meinungen' sind WAGNERS Ideen ausführlich behandelt

setzen. Wie das Objekt volkswirtschaftlicher Forschung Wandlungen unterworfen ist, so rücken erkenntnistheoretisch andere Fragenkomplexe in den Vordergrund des Interesses: damit erscheinen auch die geleisteten Pionier- und Aufbauarbeiten der Wegbereiter in verändertem Licht.

Ein Abschnitt "AUSGANGSPUNKT UND THEORETISCHE GRUNDLAGEN" umfaßt alle konstitutiven Elemente, welche speziell WAGNERs Finanztheorie durchziehen und somit Eckpfeiler des Lehrgebäudes bilden. Auch die im "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" entwickelten Thesen sind letztlich logische Folge einer theoretischen Grundidee. Man darf daher WAGNERs Gesetz nicht als Einzelleistung behandeln, sondern muß es als integralen Bestandteil einer Gesamtkonzeption, als kleines, aber wesentliches Bindeglied innerhalb eines in sich geschlossenen Werks sehen. Die im Schrifttum gemeinhin praktizierte isolierte Betrachtungsweise dringt nicht tief genug in die Sachzusammenhänge ein; sie schafft damit keine genügend breite Basis, die gegen WAGNER und seine Theorie geführten Angriffe anzuerkennen oder zu verwerfen.¹⁾

Aus diesem Grund wird im dritten Teil der Arbeit, "DAS WACHSTUM DES ÖFFENTLICHEN AUFGABENBEREICHES", WAGNERs Theorie im Sinne des Autors dargelegt und unter Berücksichtigung der zuvor entwickelten "finanztheoretischen Grundlagen" interpretiert.

Die Interpretation erfolgt unter drei Aspekten: Ein Vergleich mit der modernen Modelltheorie macht deutlich, daß geschichtsbezogene Entwicklungsgesetze meist neben reinen Kausalbeziehungen subjektive und spekulative Elemente mit in die Analyse einbeziehen. Auch WAGNERs umfassende Geschichtsprognose genügt in methodischer Hinsicht nicht immer den strengen Anforderungen der modernen Wissenschaftslogik.

1) Ausführliche Abhandlungen über Adolph WAGNER und sein "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" stammen von Peter COHNEN (Untersuchungen zu A. Wagners "Gesetz des wachsenden Staatsbedarfs", Diss. Tübingen 1954) und Gisela TESCH (Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, Diss. Erlangen 1948). Beide Autoren gehen jedoch nicht über eine isolierte Behandlung quantitativ-statistischer Fragen hinaus.

Daneben behandeln noch die Aufsätze von Herbert TIMM (Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: Finanzarchiv, N.F., Band 21, 1961, Seite 201 ff) und F.P. SCHNEIDER (Adolph Wagner als Finanztheoretiker, in: Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Festgabe für Adolph Weber, Berlin 1951) das WAGNERsche Gesetz etwas ausführlicher. Ansonsten dient es meist als eine den entsprechenden Untersuchungen vorangestellte These

Eine Interpretation der von WAGNER aufgeführten Ursachen steigender Staatsausgaben offenbart den stufenbildenden Charakter seines Gesetzes. Verdichtet man die genannten treibenden Kräfte der Expansion auf einen übergeordneten Faktor, auf eine einzige Ursache, so ergeben sich gewisse Ähnlichkeiten mit den eigentlichen Stufentheorien.

Schließlich wird der normative Gehalt des WAGNERschen Gesetzes besonders eingehend erörtert. Das Werturteil spielt in WAGNERs Theorie eine bedeutende Rolle. Eine Interpretation sollte daher streng zwischen der theoretischen Aussage und der Politik unterscheiden, welche sich mit Hilfe des Gesetzes zu rechtfertigen sucht. WAGNER hat nicht nur deshalb seiner Prognose einen normativen Anstrich verliehen, damit er sie willkürlich zur Stützung sozialpolitischer Forderungen ausnutzen kann. Die dem Lehrgebäude zugrundeliegenden Fundamente erzwingen letztlich eine positive Einstellung gegenüber steigenden öffentlichen Ausgaben.

Wie WAGNERs Theorie in methodischem Aufbau und inhaltlicher Aussage zu beurteilen ist, macht ein Vergleich mit entsprechenden Forschungsergebnissen der letzten hundert Jahre deutlich. Dabei wird gleichzeitig Stand, Entwicklung und Grenzen heutiger Erkenntnisse und Einsichten deutlich. Ein anschließender Exkurs geht auf die Frage ein, inwieweit in modernen Schriften (noch) nicht ausgewertete Möglichkeiten vorhanden sind, das "Gesetz der wachsenden Staatsausgaben" neu zu fassen. Hier zeigt sich, daß besonders die empirische Wachstumstheorie und moderne Nutzenanalyse Ansätze bieten, die man zu einer (vornehmlich normativen) Lehre des steigenden Staatsbedarfs in industriellen Volkswirtschaften ausbauen könnte.

Der vierte und abschließende Teil der Arbeit, "DIE GRENZEN DER ÖFFENTLICHEN AUSGABEN", ergänzt den vorangegangenen Abschnitt. Wenn nämlich, wie WAGNER behauptet, das "gemeinwirtschaftlich-sozialistische Prinzip" in der Volkswirtschaft immer mehr an Bedeutung gewinnt und den privatwirtschaftlichen Bereich sukzessive zurückdrängt, stellt sich automatisch die Frage nach der Dauer einer solchen Entwicklung. Wird beziehungsweise soll der im Ausgaben-gesetz beschriebene Expansionsprozeß in einer völligen Überwindung des Systems kapitalistischer Marktwirtschaft enden oder gibt es eine maximale Budgetausweitung?

WAGNER verknüpft die Frage nach den Grenzen der Staatstätigkeit mit dem Problem einer optimalen Verteilung volkswirtschaftlicher Hilfsquellen auf Staats- und Marktwirtschaft. Öffentliche Aufwendungen sollen (und dürfen

höchstens) solange intensiviert werden, bis das optimale Budgetvolumen erreicht ist. Dies wird dann der Fall sein, wenn Höhe und Art der Ausgaben im Einklang mit den Nutzenvorstellungen der einzelnen Bürger stehen.

WAGNER ist sich dabei bewußt, daß es im öffentlichen Bereich keinen marktanalogen Mechanismus gibt, der zwangsläufig eine Optimierung der Ausgaben bewirkt. An die Stelle eines Automatismus tritt der politische Entscheidungsprozeß. Trotz dieser Einsicht hat WAGNER nur am Rande diejenigen Motive und Regeln studiert, nach denen die Ausgabenbestimmung in der parlamentarischen Praxis vor sich geht. Die "reine" Theorie der Budgetbestimmung alleine kann jedoch ohne Mitberücksichtigung politischer Entscheidungsprozesse das Optimumproblem in der öffentlichen Wirtschaft nicht lösen. Jene Kräfte, die bei der Ausgabengestaltung entscheidend sind, müssen in die ökonomischen Überlegungen einbezogen und mit diesen zu einer allgemeinen Lehre der "Politischen Ökonomie" verschmelzen. Nur so wird es letztlich auch möglich sein, eine befriedigende Antwort auf die Frage nach den tatsächlichen Grenzen der Staatstätigkeit zu finden.

ERSTER TEIL

ADOLPH WAGNER, PERSÖNLICHKEIT UND WISSENSCHAFTLICHE LEISTUNG

Kapitel 1: Versuch einer Würdigung der wissenschaftlichen Gesamtleistung

1. Adolph WAGNERs geldtheoretische Beiträge

Adolph Heinrich Gotthelf WAGNER, am 25. März 1835 in Erlangen geboren, entstammt einer Gelehrtenfamilie. Vater, Bruder, Onkel und Schwager dozierten an wissenschaftlichen Hochschulen.

Zu Beginn seines Studiums widmete sich WAGNER vorwiegend der Jurisprudenz, erkannte jedoch sehr bald seine Neigung zur Volkswirtschaftslehre. Trotz dieses frühen Fakultätswechsels blieb er in späteren Jahren juristischen Tagesfragen gegenüber stets aufgeschlossen. Auch bei der Abfassung wesentlicher Teile seines "Lehr- und Handbuchs der politischen Ökonomie" war er auf eine gemeinsame Behandlung von theoretischer Volkswirtschaftslehre und der damit zusammenhängenden Rechtsproblematik bedacht.

Während seines Studiums in Heidelberg entwickelte sich bei WAGNER eine tiefe Verehrung für Karl Heinrich RAU, dessen Vorlesung über die Lehre freier Konkurrenzwirtschaft ihn sehr beeindruckte. Auch der Göttinger Gelehrte Georg HANSSEN verstand es, den jungen WAGNER für die klassische Lehre in ihrer logischen Geschlossenheit zu begeistern. So wundert es nicht, daß die Abfassung der möglicherweise von HANSSEN angeregten Doktorarbeit über ein geldtheoretisches Thema ganz im Banne des "laissez faire" stand. Bereits das Motto der Dissertation: "Free Trade in Banking is not Synonymous with Free Trade in Swindling" macht WAGNERs Bekenntnis zu einer absoluten Bankenfreiheit deutlich. Dabei richtet er seine Beweisführung besonders gegen Forderungen der damals weithin anerkannten "currency-theory", welche nach seiner Meinung die Aktionsfreiheit der Notenbank unvorteilhaft einengen wollte. Aus dem gleichen Grund nimmt WAGNER gegen die sogenannte "Goldene Bankregel" kritisch Stellung; auch sie begrenze das Kreditvolumen über Gebühr.

Den in der Arbeit verworfenen Ansichten stellte WAGNER eine eigene Theorie der Bankenliquidität entgegen. Einige der darin entwickelten Ideen enthalten auch heute noch anerkannte Thesen. Dies betrifft besonders die Richtlinien zur Sicherung bankmäßiger Zahlungsbereitschaft. Aus volks- wie privatwirtschaft-

lichen Gründen verlangte WAGNER nicht "höchste", sondern "hinreichende" Liquidität. Er modifizierte damit die seinerzeit von Otto HÜBNER¹⁾ postulierten formellen Grundsätze der "Goldenen Bankregel". WAGNERs Dissertation erschien 1857 in erweiterter Form unter dem Titel: "Beiträge zur Lehre von den Banken".²⁾ Sie fand nach dem Erscheinen bereits beachtlichen Widerhall und begründete WAGNERs Ruf als Spezialisten des Geld-, Bank- und Kreditwesens. Noch heute verweist man in geldtheoretischen Lehrbüchern auf das geniale Jugendwerk.³⁾

WAGNERs Erstlingsarbeit trug wesentlich dazu bei, daß Wiens neu gegründete Handelsakademie dem erst dreißigjährigen Wissenschaftler ein Jahr nach der Promotion (1858) den Lehrstuhl für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft anvertraute. In Österreich, das damals unter einem stark zerrütteten Währungssystem litt, konnte WAGNER die in seiner Arbeit theoretisch behandelten Probleme praktisch erforschen.

1864 folgte er nach kurzer Lehrtätigkeit in Hamburg (an einer kaufmännischen Fortbildungsanstalt) einem Ruf an die Universität Dorpat. Die Auseinandersetzung mit den geldpolitischen Schwierigkeiten des Landes veranlaßte ihn zur Veröffentlichung seiner bekannten (auch ins Russische übersetzten) Schrift über "Die russische Papierwährung".⁴⁾

Nach kaum vierjähriger Lehrtätigkeit in Dorpat ging WAGNER 1848 an die Freiburger Universität. Hier begann er sein bedeutendstes geldtheoretisches Werk, "System der deutschen Zettelbankgesetzgebung",⁵⁾ das nicht ohne maßgeblichen Einfluß auf die Regelung des Banknotenwesens im Deutschen Reich blieb. In ihm opferte er die Forderung nach Notenbankfreiheit zugunsten eines "Relativismus der Lösungen".

WAGNER faßte später noch einmal seine geldtheoretischen Erkenntnisse, die er in über fünfzigjähriger wissenschaftlicher Tätigkeit erworben hatte, als Ge-

1) Vgl. HÜBNER, Otto: Die Banken, Leipzig 1854

2) Erschienen Leipzig 1857

3) Vgl. beispielsweise STUCKEN, Rudolph: Geld und Kredit, 2. Auflage, Tübingen 1957, Seite 106 f und Seite 111

4) Vgl. WAGNER, Adolph: Die russische Papiergeldwährung, eine volkswirtschaftliche und finanzpolitische Studie nebst Vorschlägen zur Herstellung von Valuta, Riga 1868

5) Vgl. derselbe: System der deutschen Zettelbankgesetzgebung unter Vergleichung mit den ausländischen. Zugleich ein Handbuch des Zettelbankwesens, Band I, II, Freiburg/Br. 1870, 1873

samtdarstellung im zweiten Teil der "Theoretischen Sozialökonomik" ¹⁾ zusammen.

WAGNER gilt heute als anerkannter "Altermeister" der Geld- und Kreditslehre. Hanns LINHARDT ²⁾ schätzt seine Verdienste um die Lehre der Zentralbankpolitik so hoch ein, daß er sie gemeinsam mit denen eines Carl KNIES, Alfred MARSHALL, Knut WICKSELL und sogar J.M. KEYNES würdigt. Rudolph STUCKEN widmete WAGNER sein Buch "Liquidität der Banken" ³⁾ und rühmt ihn mit Otto HÜBNER als führenden Gelehrten des geldtheoretischen Fachs um die Mitte des neunzehnten Jahrhunderts.

II. Die Idee einer Integration von Finanz- und allgemeiner Wirtschaftstheorie

1850 übernahm WAGNER, siebenunddreißigjährig, ein Ordinariat für Staatswissenschaften in Berlin, wo er siebenundvierzig Jahre lang bis zu seinem Tode am 8.11.1917 lehrte.

In Berlin galt seine besondere Aufmerksamkeit finanzwissenschaftlichen Fragen. Den Anstoß zu einer theoretisch-systematischen Abhandlung der Probleme gab Karl Heinrich RAU, als er WAGNER die Überarbeitung seines Lehrbuchs ⁴⁾ anvertraute.

Dieser mußte jedoch sehr bald erkennen, daß seine wissenschaftlichen Ansichten denen des Lehrers nicht mehr entsprachen. Die Abkehr von der freihändlerischen Richtung, der RAU im großen und ganzen noch anhing, WAGNERS Kampf gegen die individualistisch-liberalistische "Entleerung des Staatsgedankens" und seine daraus resultierende positive Einstellung zu einer aktiven Förderung des Wirtschafts- und Sozialgeschehens bewogen ihn, eigene Wege zu gehen.

Nach der Überarbeitung der Erstauflage seiner "Finanzwissenschaft I" ⁵⁾

1) Erschienen Leipzig 1909

2) Vgl. LINHARDT, Hanns: Die Liquiditätspolitik der Bankaufsichtsbehörde, 1961, abgedruckt in: Kritik der Währungs- und Bankpolitik, hrsg. von dems., Köln und Opladen 1963, Seite 166

3) Erschienen Berlin 1940

4) Vgl. RAU, K.H.: Lehrbuch der politischen Ökonomie, Teil III, Grundsätze der Finanzwissenschaft, 6. Auflage, Leipzig und Heidelberg. Von der Neuauflage erschienen 1871 bis 1872 die beiden ersten Hefte

5) Zugleich vierte Hauptabteilung des von ihm herausgegebenen "Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie", Leipzig 1877

verblieben lediglich RAUs Beiträge zu den "alten Domänen" und zur "Bewirtschaftung der Forsten". In der dritten Auflage bezog sich WAGNER nur noch auf die "Benutzung von Notizen und einzelnen kleinen Ausführungen" ¹⁾ des RAUschen Werkes. Band II der "Finanzwissenschaft" brachte WAGNER gleich zu Beginn in einer stark veränderten und erweiterten Form heraus, die mit der ursprünglichen Vorlage nur wenig gemeinsam hatte. ²⁾ So entstand WAGNERs "Finanzwissenschaft", ein "Monumentalbau, wie die finanzwissenschaftliche Literatur keinen zweiten aufzuweisen hat". ³⁾

Die Vollendung seiner Lebensaufgabe blieb WAGNER versagt. Nicht zuletzt erwiesen sich die historischen Forschungen zur Belegung allgemeiner finanztheoretischer Standpunkte als überaus zeitraubend und zögerten den Abschluß des Gesamtwerkes zu lange hinaus. Der vierte und fünfte Teil seiner "Finanzwissenschaft" (System der speziellen Steuerlehre und Lehre von den öffentlichen Schulden) erschienen nicht mehr. So bilden die Abhandlungen über die direkten Steuern ⁴⁾ und die Ordnung der Finanzwirtschaft und den öffentlichen Kredit ⁴⁾ eine willkommene Ergänzung seines Lehrbuchs.

WAGNERs Werk kann man als Versuch charakterisieren, die Finanzwissenschaft unter Berücksichtigung volkswirtschaftlicher und sozialökonomischer Zusammenhänge vom Prinzipiell-Systematischen her darzustellen. WAGNER behandelte Finanztheorie und Allgemeine Volkswirtschaftslehre als integrierende Bestandteile einer umfassenden Theorie. Bereits in formaler Hinsicht spricht aus dem didaktischen Aufbau des "Lehr- und Handbuchs der politischen Ökonomie" die Intension des Gelehrten: Der erste Band (Grundlegung der politischen Ökonomie) ist das Fundament des gesamten Werks. Er enthält Voraussetzungen sowie allgemeine übergeordnete Gesichtspunkte für allgemein-theoretische und finanzwissenschaftliche Fragen. ⁵⁾

-
- 1) WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft, Teil I, 3. Auflage, Leipzig 1883, Einleitung Seite VII
 - 2) So derselbe: Finanzwissenschaft, Teil II, 2. Auflage, Leipzig 1890, Einleitung Seite XIV
 - 3) HECKEL, Max von: Die finanzwissenschaftlichen Schriften Adolph Wagners in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1900, Seite 862 ff, hier Seite 866
 - 4) Beide Artikel sind in 'Schönbergs Handbuch der politischen Ökonomie', 1. bis 4. Auflage, Tübingen 1881 bis 1889 erschienen
 - 5) So ist auch Teil II dieser Arbeit fast ausschließlich auf Angaben der "Grundlegung" gestützt

Der methodische Aufbau läßt erkennen, daß bei WAGNER die konstitutiven Elemente seiner finanzwissenschaftlichen Lehre nicht nur rein finanzieller Natur sind. Es interessieren in einem System politischer Ökonomie allgemein die Prinzipien der Gemein- beziehungsweise Staatswirtschaft in ihrem naturnotwendigen Funktionszusammenhang mit der Gesamtwirtschaft. So könnte RECKTENWALDs Abgrenzung der modernen Finanztheorie auch von Adolph WAGNER selbst formuliert sein, wenn er sagt: "Es ist das Zentralanliegen der modernen Finanzwissenschaft, anhand der Budget- und Markttheorie den Kreislauf und die Interdependenz innerhalb der öffentlichen Wirtschaft und zwischen ihr und der Gesamtwirtschaft in einer Weise durchsichtig zu machen, daß sie für eine rationale Wirtschafts- und allgemeine Politik fruchtbar wird." ¹⁾ Im Grunde genommen kann man also bei WAGNER nicht mehr von einer völligen Eigenständigkeit der finanzwissenschaftlichen Disziplin sprechen. Mit dem Versuch einer Verschmelzung von Finanz- und allgemeiner Wirtschaftstheorie setzt er sich über die übliche, von RAU stammende Dreiteilung der Nationalökonomie hinweg. Die Einsicht in eine unabdingbare Verflochtenheit der Staats- mit der Gesamtwirtschaft veranlaßte WAGNER zu dieser integrierten Schau; das Erfahrungsobjekt in seiner realen Ausprägung fordert eine ihm entsprechende theoretische Behandlung.

Dies mutet sehr modern an, wenn man bedenkt, daß erst die jüngere Forschung Zweifel an der den meisten Lehrbüchern zugrundeliegenden Systematik einer dreigeteilten Nationalökonomie anmeldet. ²⁾

WAGNERs Leistung in methodischer Hinsicht wird heute nur selten gewürdigt. ³⁾ Dies liegt sicherlich darin begründet, daß er noch nicht über das entsprechende analytische Instrumentarium verfügte, seine Idee einer organischen Verbindung von Staats- und Marktwirtschaft entsprechend zu formulieren. Erst die Wiederentdeckung des volkswirtschaftlichen Kreislaufs eröffnete

1) RECKTENWALD, H.C.: Das Gesicht der Finanzwissenschaft unserer Zeit, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 177, 1965, Seite 385 ff, hier Seite 391

2) So auch derselbe: Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, in: Gegenwartsfragen aus Wirtschaft und Gesellschaft, Band 4, Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1965, Seite 9 f

3) Eine Ausnahme bildet hier der Aufsatz von SCHUMACHER, Hermann: Adolph Wagner, in: Deutsches Biographisches Jahrbuch, 1917-1920, Berlin und Leipzig 1928, Seite 182 f

die Möglichkeit, den Staat mit seinen Einnahmen und Ausgaben sowie den anderen wirtschaftsbestimmenden Prozeßdeterminanten voll zu berücksichtigen.¹⁾

Will man WAGNERs finanzwissenschaftliches Denken dogmenhistorisch einordnen, muß man vor allem hervorheben, wie stark es durch die Kategorie des Staates bestimmt ist. Das Moment der "Staatlichkeit" ist zwar allgemein ein Charakteristikum der gesamten deutschen (älteren) Finanzklassik. In keinem anderen Werk erfährt es jedoch eine derart umfassende und intensive Behandlung.²⁾ Der Staat erscheint gleichsam als die "höhere Lebensform gegenüber dem vergänglichen Individuum."³⁾ Er ist "Produktionswirtschaft eigener Art" und gliedert sich arbeitsteilig als "volkswirtschaftliche Kategorie" in den gesamten Wirtschaftsprozeß ein. Staatliche Entscheidungen werden nicht mehr als wesensfremder Störfaktor in die wirtschaftlichen Überlegungen der Privaten betrachtet. Die daraus resultierenden Konsequenzen durchziehen das gesamte Werk und werden wohl nirgends deutlicher sichtbar als im "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit".

Eine Berücksichtigung und wissenschaftliche Verankerung der von WAGNER gewonnenen Einsicht in eine den faktischen Gegebenheiten adäquaten Theorie

1) Vor allem R.A. MUSGRAVE (The Theory of Public Finance. A Study of Public Economy, 1959, ins Deutsche übersetzt von L. Kullmer mit dem Titel: Finanztheorie, Tübingen 1966) hat in jüngerer Zeit unter gleichzeitiger Anwendung mikro- und makroökonomischer Erkenntnisse die Wirtschafts- mit der Finanztheorie fusioniert.

Über der Kritik an WAGNER darf jedoch nicht vergessen werden, daß dessen Finanztheorie heute noch neben Emil SAX' theoretischem Hauptwerk (Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien 1887; vgl. zu SAX allgemein: SCHRAUT, Otto: Emil Sax. Leben, Persönlichkeit und Werk in moderner Sicht, Diss. Erlangen-Nürnberg 1966) als einflußreichstes Buch der gesamten deutschen Finanzliteratur anzusehen ist (so BECKERATH, Erwin von: Die neuere Geschichte der deutschen Finanzwissenschaft, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Band I, Tübingen 1952, Seite 432)

2) WAGNER wurde hier vor allen Dingen durch SCHÄFFLE beeinflusst. Ohne dessen Vorarbeiten wären die Grundlagen der WAGNERschen Lehre in der bestehenden Form niemals zustande gekommen. Nicht ohne Grund ist der vierte Band WAGNERs "Finanzwissenschaft" dem "Vorbild in dankbarer Verehrung des Schülers" gewidmet

3) So hat auch H.C. RECKTENWALD WAGNERs Artikel über den 'Staat, in nationalökonomischer Hinsicht' für seinen bereits erwähnten Sammelband ausgewählt

sollte die klassische Lehre vervollkommen. In SMITHs Analyse wirtschaftlicher Abläufe hat der Staat keinen Raum.¹⁾ Sein System der Marktwirtschaft konnte so, nach WAGNERs Auffassung, nur zu Teilerkenntnissen, nicht aber zu einem wirklichen Verständnis der Systemzusammenhänge in ihrer natürlichen Abhängigkeit und Beeinflußbarkeit führen.

III. WAGNERs Wirtschaftstheorie - Kompromiß zwischen sozialistischen und liberalen Gedanken

An eine Darstellung der theoretischen Volkswirtschaftslehre hatte WAGNER keineswegs gedacht, als er RAUs Lehrbuch übernahm. Wollte er jedoch seine Idee einer methodischen und stofflichen Verschmelzung von Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft verwirklichen, mußte der allgemein-theoretische Bezug, die Prämissen einer "neuen Finanzwissenschaft", definiert werden. Dabei zwang ihn seine Ablehnung des herkömmlichen Konzepts liberaler Markttheorie, für die eigentliche Aufgabe eigens theoretische Ansätze in einer "Grundlegung der politischen Ökonomie" zu entwerfen. Damit ist WAGNERs "Grundlegung" nicht nur eine systemnotwendige Ergänzung; sie soll gleichzeitig einseitige liberalistische Auffassungen widerlegen, berichtigen und weiterbilden, die in der sogenannten "Manchester Doktrin" nur noch das freie Spiel wirtschaftlicher Marktkräfte anerkannten.

WAGNER vertraute dieses Vorhaben einer Reihe gleichgesinnter Fachkollegen an, deren anfängliches Interesse jedoch bald nachließ. Allein diesem Umstand ist es zu verdanken, daß er neben dem finanzwissenschaftlichen Lehrbuch eigenständig eine "Grundlegung" verfaßte.

Die hierin entwickelten Ideen sind besonders stark durch Robert MOHL beeinflusst. MOHLs Vorlesung hatte WAGNER bereits als junger Student gehört. Jedoch begriff er erst in späteren Jahren Tiefgründigkeit und Berechtigung der Mahnungen, mit welchen jener auf die negativen Folgen der neuen Produktionsmethoden und die Gefahren einer völlig freien Konkurrenzwirtschaft hinwies. MOHLs Einwand gegen SMITH und die rein individualistische Schule fand in WAGNERs theoretischen Ansätzen weitgehend Berücksichtigung.

WAGNER versuchte jedoch nicht, die innere Logik des klassischen Gedankengefüges zu widerlegen. Er greift vielmehr die Fundamente, die Voraus-

1) Von WAGNER meist mit "der" Klassik identifiziert!

setzungen an, die nach seiner Erfahrung in keiner Weise der Wirklichkeit entsprachen. Anstelle der Harmonie war eine tiefe Kluft zwischen theoretischer Aussage und Wirklichkeit getreten: Rasche Ausdehnung des gewirtschaftlichen Sektors, Unvollkommenheiten im privaten Bereich, zunehmende Monopolisierung, ungleiche Einkommensverteilung, Konjunkturen, Krisen und soziales Elend.

Auf der Suche nach einer zeitentsprechenden Theorie stieß WAGNER auf die Schriften Karl RODBERTUS'. Dieser äußerte bereits 1837 Gedanken, die ihn zum Begründer des sogenannten "Staatssozialismus" werden ließen.¹⁾ RODBERTUS hob in einem System staatlicher Beaufsichtigung und Führung die Notwendigkeit hervor, das Wirtschaftssystem umzuordnen, ohne dabei in den Fehler eines extremen Sozialismus zu verfallen. Gerade hierauf kam es WAGNER an: Die liberale Lehre negiert nach seiner Ansicht "schon erreichte und sich fortsetzende Entwicklungen". Sozialistische Forderungen wiederum "antizipieren" noch nicht eingetretene Entwicklungen. Sie knüpfen nicht "an das geschichtlich Gewordene und rechtlich Bestehende" an, sondern postulieren ein abstrakt-absolutes Ordnungsprinzip.²⁾ Liberale wie sozialistische Theorien gehen somit von der nach WAGNER irrigen Annahme aus, es gäbe eine oder die optimale Wirtschafts-, Sozial- und Rechtsordnung. Das degradiere ihre Lehren in Annahme und Ergebnis zu bloßen akademischen Gedankengebilden. Eine brauchbare Theorie hingegen müsse ihre konstituierenden Prinzipien der Realität anpassen; da jedoch diese im geschichtlichen Werdegang gemäß der "natürlichen Ordnung" wesentlichen Änderungen unterworfen sei, dürfte auch die Organisation der Volkswirtschaft nicht nach ein für allemal festgelegten Grundsätzen erfolgen.

Auf der Grundlage dieser geschichtlich-relativen Auffassung basiert WAGNERS staatssozialistische Lehre. Sie ist allgemein eine ökonomische Doktrin, konkret, ein System der Wirtschaftspolitik und enthält ein Bündel von Reformvorschlägen zur aktiven Umgestaltung der Gesellschafts-, Produktions und Verteilungsordnung.³⁾ An dieser Stelle interessieren jedoch nicht die Themen

1) Vgl. THIER, Erich: Rodbertus, Lasalle und A. Wagner. Ein Beitrag zu Theorie und Geschichte des deutschen Staatssozialismus, Diss. Leipzig 1930

2) Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2 dieser Arbeit

3) Staatssozialismus ist eine "zielbewußte, regulierend in das Wirtschaftsleben eingreifende, soweit es möglich und zweckmäßig den 'Sozialismus' durch die Mittel des bestehenden historisch überkommenen 'Staat' - durch Gesetzgebung, Verwaltung, Finanz- und besonders Steuerwesen - zur Durchführung bringende 'positive Staatspolitik' " (Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, 1885, in: Sozialökonomische Texte, Heft 15, Frankfurt am Main 1948, Seite 50)

selbst,¹⁾ sondern die ihnen zugrundeliegende Idee einer den jeweiligen realen Gegebenheiten angepaßten evolutionären Neuordnung der Wirtschaft. Der Staatssozialismus WAGNERscher Prägung propagiert einen den Umständen nach wandelbaren Kompromiß zwischen extremem Liberalismus und radikalem Sozialismus. Es geht dabei, wie WAGNER selbst ausführt, nicht "um ein Entweder-Oder, sondern um ein Sowohl-Als-Auch, ein Mehr oder Weniger."

Die Schwäche dieser Grundauffassung liegt in der Aufgabe eines ordnungspolitischen Systems. Der Staatssozialismus erhebt eine gewisse Prinzipienlosigkeit zur obersten Maxime wirtschaftspolitischen Handelns. Die "Natur der Dinge" bewirkt nach WAGNERs Ansicht, daß die Suche nach Kriterien systemimmanenter Eingriffe in den Wirtschaftskreislauf stets aufs neue erfolgen muß. Nicht übergeordnete Leitlinien, sondern "eine Abwägung von Fall zu Fall" gelten als oberste Richtschnur. Ist bei EUCKEN die Maßnahme in der "historischen Situation" eine Ausnahme der prinzipiell unveränderbaren ordnungspolitischen Konzeption, so erhebt WAGNER mit seinen zeitbezogenen Interventionen die "Ausnahme" in diesem Sinne zur "Regel".

Auch WAGNER erkennt die Gefahren einer Richtung, die dem Staat nicht nach genauen, knappen, abstrakten Formeln Spielraum und Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen absteckt: doch sieht er darin keinen berechtigten Einwand gegen eine geschichtsbezogene Auffassung, sondern nur eine unumgängliche, in der Sache selbst liegende Schwierigkeit.

Überblickt man Adolph WAGNERs Forderungen nach aktiver Regulierung der Eigentums-, Einkommens- und Verteilungsordnung, so spricht daraus immer wieder der persönliche Wunsch, durch staatliche Umgestaltung dem sozial Schwachen zu helfen.²⁾ Die liberale Lehre ging von der nach WAGNER irrigen Ansicht aus, der Staat solle den Einzelnen nicht in seinem Streben nach Glück und Wohlstand beeinflussen. In der Theorie führte die Forderung des "Alles für das Volk, aber auch alles durch das Volk alleine" dazu, in einer nicht staatlich regulierten Volkswirtschaft das Ideal zu erblicken. WAGNER hingegen war davon überzeugt, daß ein funktionsfähiger Marktmechanismus die Existenz in etwa gleichstarker Verhandlungs-

1) Vgl. THIER, Erich: Rodbertus, Lasalle und A. Wagner, a.a.O.

2) Vgl. auch TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 220

partner voraussetzt. Eine verstärkte staatliche Aktivität, die dem sozial Schwachen hilft, hebt damit gleichzeitig die ökonomische Potenz der gesamten Gesellschaft und dient gleichermaßen a l l e n Gliedern der Volkswirtschaft.

Kapitel 2: Die Ausprägung der Persönlichkeit in WAGNERs Arbeiten

WAGNERs markante Persönlichkeit spiegelt sich deutlich in seinen publizistischen Arbeiten wider. Als hervorstechende Charaktereigenschaft rühmen Zeitgenossen immer wieder seine Ehrlichkeit.¹⁾ Offen und kritisch war WAGNER nicht nur seinen Gegnern, sondern in noch stärkerem Maße seinem eigenen Schaffen gegenüber. Mit bewundernswerter Aufrichtigkeit legte er sich stets aufs neue Rechenschaft darüber ab, ob und inwieweit seine Elaborate Ausfluß eigener schöpferischer Ideen oder lediglich Anregung von anderer Seite waren. Die oft seitenlangen literarischen Vorbemerkungen zu einzelnen Lehrbuchkapiteln geben einleuchtende Beweise. Bevor WAGNER seine Meinung äußerte, studierte er mit Sorgfalt überkommene Erkenntnisse, sammelte Gründe und Gegenargumente und wog in objektiver Weise Vor- und Nachteile der Thesen gegeneinander ab. Stets berücksichtigte er bereits existierende Lehrmeinungen, woraus die unantastbare Objektivität seines Denkens spricht und der Wunsch, auch seinem Gegner gerecht zu werden. So wurden im Laufe der Zeit die von WAGNER beherrschten Arbeitsgebiete "erstaunlich groß" und "noch größer der Stoff, den er formte."²⁾ Auch SCHUMACHER³⁾ meint, es habe unter den Zeitgenossen Adolph WAGNERs keinen deutschen Professor gegeben, der in vergleichbarer Vollständigkeit den wirtschaftswissenschaftlichen Stoff erfaßte. Alleine die dogmenhistorischen Vorbemerkungen zu einzelnen Lehrbuchkapiteln sind heute noch von unschätzbarem Wert. "Keiner", so meint BECKERATH,⁴⁾ "der sich mit der Geschichte der deutschen Finanzwissenschaft beschäftigt, kann achtlos daran vorbeigehen. Sehr vieles, was inzwischen dogmenhistorisch geleistet wurde, steht tief darunter."

Die fast schon pedantische Mitberücksichtigung anderer Lehren hinderte

-
- 1) Vgl. beispielsweise PESCH, Heinrich: Lebensbeschreibung im Sammelband: Die Volkswirtschaftslehre der Gegenwart in Selbstdarstellungen, hrsg. von F. Meiner, Band 1, Leipzig 1924, Seite 197
 - 2) EGNER, Erich: Adolph Wagner, der Staatssozialist, in: Der Weg der deutschen Volkswirtschaftslehre, hrsg. von E. Wiskemann und H. Lütke, Berlin 1937, Seite 136
 - 3) Vgl. SCHUMACHER, Herrmann: Adolph Wagner, in: Deutsches Biographisches Jahrbuch, a.a.O., Seite 174
 - 4) BECKERATH, Erwin von: Die neuere Geschichte der deutschen Finanzwissenschaft, a.a.O., Seite 433

WAGNER jedoch daran, ursprüngliche, revolutionierende Gedankengänge zu entwickeln. Sein Naturell erlaubte es einfach nicht, von den "Schultern der Vorläufer" herabzusteigen; nie ging er eigene, bisher unbeschränkte Pfade. WAGNERs Arbeiten bauen fast ausschließlich auf Vorhandenem auf,¹⁾ man spürt stets die Beeinflussung durch die zeitgenössische Literatur. Dies bringt auch EGNER²⁾ mit den Worten zum Ausdruck: "Es scheint uns oft unaufällig, wie sehr er die Lehre seiner Gegner in sein eigenes Gedankengebäude aufzunehmen trachtet."

Auf der anderen Seite war es WAGNER wie keinem Nationalökonom seiner Zeit vergönnt, den vorhandenen Erkenntnisbestand divergierender Lehrrichtungen zusammenzufassen, ihn zu säubern und von doktrinäer Einseitigkeit freizuhalten. Gemäß seines Wahlspruchs "Prüfet alles und das Beste behaltet"³⁾ verband er das in wahrlich objektiver Weise gesichtete Material zu einem neuen, logisch aufgebauten und organisch verbundenen, übergeordneten System. Zwar entsprangen die einzelnen Ausgangsgedanken meist fremdem Ideengut, doch besteht auch in deren Verquickung zu einer Aussage auf erkenntnistheoretisch höherer Stufe eine anerkennenswerte wissenschaftliche Leistung. "Seine Finanzwissenschaft war" mit den Worten SCHNEIDERs⁴⁾ "die reife Frucht vielerlei Vorarbeiten und Ideenverbindungen."

Das finanzwissenschaftliche Werk WAGNERs stellt nicht nur in sachlicher, sondern auch in methodischer Hinsicht eine ausgereifte "Synthese" dar: Im sogenannten älteren Methodenstreit seiner Zeit bewies WAGNER die gewohnt vorurteilsfreie, undoktrinäre Haltung. Er bekannte sich nicht zu einer der konträren Auffassungen, sondern nahm eine Mittlerstelle ein, verband die extremen Lehrmeinungen zu einer wissenschaftlichen Erkenntnismethode.⁵⁾ Deduzierte Thesen erhielten stets durch detaillierte Darstellungen histori-

1) Alfred AMONN (Grundsätze der Finanzwissenschaft, Teil I, Bern 1947, Seite 57) sieht sogar etwas einseitig in WAGNERs Theorie vom doppelten Steuerzweck (vgl. hierzu Kapitel 8, III, 4 dieser Arbeit) dessen einzigen originellen Beitrag zur Volkswirtschaftslehre

2) EGNER, Erich: Adolph Wagner, der Staatssozialist, in: Der Weg der deutschen Volkswirtschaftslehre, hrsg. von H. Lütke, Berlin 1937, Seite 45 f

3) WAGNER, Adolph: Die akademische Nationalökonomie und der Sozialismus, Berlin 1895, Seite 9

4) SCHNEIDER, F.P.: Adolph Wagner als Finanztheoretiker, a.a.O., Seite 294

5) Vgl. hierzu Kapitel 6, I der vorliegenden Arbeit

scher,¹⁾ rechtlicher²⁾ und statistischer³⁾ Fakten eine Abrundung.
Ein Verfahren, das in der Geschichte des Fachs einmalig war.

Häufig hat man jedoch die Vielzahl historischer, juristischer und literarischer Details, mit denen WAGNER seine Arbeiten versetzte, als "Symptom des unreifen Eklektizismus einer unfertigen Wissenschaft" gerügt.⁴⁾ Das laufende Abwägen der "Für" und "Wider" überkommener Lehrmeinungen nahmen in der Tat den Schriften viel an Eleganz. Das Zusammenfassen und Systematisieren, nicht die geniale Pionierleistung charakterisiert das Werk.

In seinem Streben, die Probleme von jeder Seite zu beleuchten, zeigt sich WAGNERS pragmatische Forschungsweise. Er war der Ansicht, daß man erst durch eine Verkettung theoretischer Überlegungen mit praktischer Erfahrung sinnvolle Aussagen machen kann. Eine Abneigung gegenüber der reinen Modelltheorie mit ihren logischen Implikationen prägte all seine Arbeiten, die stets aktuell und zur "lebendigen Anschauung" gestaltet erschienen. Eine Konstruktion mit "ceteris paribus" Klauseln behafteter Theoreme lag WAGNER fern, bedeutete doch für ihn Wissenschaft die direkte Auseinandersetzung mit faktischen Gegebenheiten in der vollen Vielgestaltigkeit

-
- 1) So auch SCHUMACHER, Hermann: Adolph Wagner, in: Schmollers Jahrbuch, Band 42, 1918, Seite 31 ff, hier Seite 36
WAGNERS Interesse an historischen Ereignissen reichte sogar über den rein ökonomischen Bereich hinaus. Beispielhaft seine Streitschrift: Gegen England!
In seiner "Finanzwissenschaft" widmete er zwei Bände allein der Steuergeschichte, eine (volumenmäßig) sicherlich einmalige Leistung
 - 2) Vgl. SCHUMACHER, Hermann: Adolph Wagner, in: Schmollers Jahrbuch, a.a.O., Seite 35
 - 3) Wie stark WAGNER der Statistik zugetan war, zeigt nicht nur seine bekannte Schrift: "Über die Gesetzmäßigkeit in den scheinbar willkürlichen menschlichen Handlungen vom Standpunkt der Statistik", sondern auch seine Erstlingsarbeit, in der er aus statistischen Zahlenreihen Gesetzmäßigkeiten in den Bewegungen der verschiedenen Bilanzposten der Bank von England zu erkennen suchte. Bekannt war auch sein Artikel "Statistik" in Bluntschlis und Braters Staatswörterbuch. Später, in der Berliner Zeit, war WAGNER Mitglied des Preußischen Statistischen Büros.
Vgl. auch BÜRGER, Gottfried: Adolph Wagner als Statistiker, in: Deutsches statistisches Zentralblatt, Leipzig und Berlin, Nr. 21, 1929, und SCHÖNE, Erich: Adolph Wagners Anschauungen über die Statistik, Diss. Halle 1923, sowie ZAHN, Friedrich: Adolph Wagner, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Nr. 14, 1923, 24, Seite 239 ff
 - 4) Vgl. BECKERATH, Erwin von: Die neuere Geschichte der deutschen Finanzwissenschaft, a.a.O., Seite 432

der Erscheinungsformen.

Aufgrund seiner extrem praxisbezogenen Forschungsmethode scheute sich WAGNER nicht, einstmals enthusiastisch verfochtene Thesen dann augenblicklich aufzugeben, wenn sie der Gang der Ereignisse nicht bestätigte. Dies zeigt seine rasche Abkehr von der klassischen Doktrin, als die englische Krise im Jahre 1857 die Schwächen einer extrem liberalen Wirtschaftsordnung offenbarte.

Leider ist bei WAGNER oft der Blick für eine strenge Scheidung wissenschaftlicher Argumentation und subjektiver Stellungnahme zu politisch-sozialen Tagesfragen getrübt; ein Umstand, der manch herbe Kritik provozierte und den wissenschaftlichen Kern nur zu leicht in emotionaler Polemik untergehen ließ. Besonders in WAGNERS sozialpolitischen Analysen werden die Grenzen zwischen Wissenschaft und subjektiver Wertung oft fließend. Aus seinen staatssozialistischen Forderungen nach aktiver Regulierung der Eigentums-, Einkommens- und Verteilungsordnung spricht immer wieder der persönliche Wunsch, durch staatliche Umgestaltungen dem sozial Schwachen zu helfen. Dies geschah jedoch nicht aus einer klassenkämpferischen Einstellung heraus, sondern alleine mit dem Ziel, auf diese Weise der gesamten deutschen Nation zu einer glücklicheren Zukunft zu verhelfen. Eine Politik, die dem sozialen Elend entgegenwirkt, hebt nach WAGNER die volkswirtschaftliche Produktivität und dient damit gleichermaßen allen Gliedern und sozialen Schichten der Gesellschaft. Wer sich dieser edlen Ambition stets bewußt ist, kann auch die hin und wieder auftretende Vermischung sozialer Postulate und wissenschaftlicher Argumentation besser verstehen und verzeihen.

WAGNER gehörte zu den prominentesten Begründern des Vereins für Sozialpolitik. Er ist noch heute als einer der berühmten Kathedersozialisten bekannt. Vor den Mitgliedern des Vereins hielt WAGNER auch seine "Rede über die soziale Frage", ¹⁾ die damals einige Brühmtheit erlangte. Trotz WAGNERS Wirken im Verein für Sozialpolitik wäre es jedoch verfehlt, ihn in seiner Geisteshaltung mit den anderen Männern des Vereins zu identifizieren. Seine wissenschaftliche Einstellung war viel zu flexibel, undoktrinär und damit auch in gewissem Sinn wandelbar, um sie einer bestimmten Schulrichtung beordnen zu können. WAGNER selbst wehrte sich gegen jedes Zusammengehen verwandter Köpfe zu einer methodischen Richtung; denn er

1) Erschienen Berlin 1871

sah darin die Gefahr, daß man sich gegenseitig in doktrinären Einseitigkeiten bestärkte. Nicht gleichgesinnte Fachkollegen, sondern allein die Wahrheit war sein Verbündeter. Sie zu erkennen und zu verfechten ging ihm über alles. Auch haßte es WAGNER, wenn ungezügelter Polemik, raffinierte Rhetorik und bewußte Vereinfachungen anstelle des unverfälschten, nachten Wortes im Dienste der Wahrheit die Diskussion beherrschten. Dennoch liebte er die Auseinandersetzung in Wort und Schrift über alles, ja, sie brachte ihn erst richtig zu schöpferischer Entfaltung. Mit Mut, Temperament und Kampfgeist hat er zu brennenden Zeitproblemen in aller Offenheit Stellung bekannt, auch (oder gerade) wenn seine Ansicht dem allgemeinen Tenor der Fachwelt nicht entsprach.

Leider trieben ihn Gerechtigkeitssinn und Offenheit, die so bestimmend für Mensch und Werk waren, oft zu harten, rücksichtslosen und erniedrigenden Bemerkungen, mit denen er selbst enge Freunde nicht verschonte. Es ist sicherlich nicht nur auf reine sachliche Meinungsverschiedenheiten zurückzuführen, daß sich WAGNER bereits 1877 vom Verein für Socialpolitik trennte und seine aktive Mitgliedschaft im Preußischen Abgeordnetenhaus nur drei Jahre dauerte. "Mit seiner unbeugsamen Wahrheitsliebe, seiner Verachtung rhetorischer Mittelchen, seinem Mangel an Kompromißbereitschaft, taugte er wenig für das parlamentarische Getriebe", schreibt Rudolph STUCKEN.¹⁾

So war es nicht zuletzt die eingangs gerühmte Offenheit, welche WAGNER isolierte und zum großen Einzelgänger seiner Zeit machte.

1) STUCKEN, Rudolph: Artikel 'Adolph Wagner', in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 12, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1965

ZWEITER TEIL

AUSGANGSPUNKT UND FINANZTHEORETISCHE GRUNDLAGEN

Kapitel 3: Die Notwendigkeit einer dreigeteilten Wirtschaftsordnung

Ein oberflächliches Studium der WAGNERSchen Arbeiten führt leicht zu dem Schluß, sein theoretisches Werk habe sich mehr oder minder in einer pragmatischen Sammlung "ökonomischer Verhaltensregeln" erschöpft. Es hat oft den Anschein, seinen Theorien fehle es an logisch-schlüssiger Beweiskraft und an ihrer Stelle dienten aus subjektiver Anschauung geborene Behauptungen und Werturteile zur Untermauerung der postulierten Thesen. Dies liegt in dem bereits angedeuteten Umstand¹⁾ begründet, daß WAGNER Prämissen und Ausgangspunkt finanzwissenschaftlicher Thesen an entsprechender Stelle nicht explizit erwähnt, sofern er diese in seiner "Grundlegung" bereits entwickelt hat. Es scheint daher unbedingt notwendig, in kurzen Zügen die wesentlichen Grundlagen WAGNERS Finanztheorie herauszuschälen.²⁾

Für WAGNER steht die "wirtschaftliche Natur des Menschen"³⁾ am Beginn und Ende jeder ökonomisch relevanten Aussage, jeder Ursachenanalyse, theoretischer Deduktion und realitätsbezogenen Beweisführung. "Es zeigt sich nämlich, daß volkswirtschaftliche Probleme, weil sie mit dem Menschen, seinem Tun und Lassen, daher seinen Motiven und Trieben untrennbar verbunden sind, in erster Linie überhaupt psychologische Probleme sind ... So auch in allem, wo es sich um Rechts- und Organisationsfragen in der Volkswirtschaft handelt."⁴⁾ "Daher muß das Triebleben und Motivsystem (die 'Motivation') des Menschen ... zum Ausgangspunkt der ganzen Grundlegung genommen werden."⁵⁾

WAGNER verwirft die theoretische Konstruktion eines "homo oeconomicus".

1) Vgl. Kapitel 1 der vorliegenden Arbeit

2) Im vorliegenden Kapitel sind WAGNERS Ausführungen ohne Kommentar wiedergegeben. Eine Kritik erfolgt an den Stellen, wo die allgemeinen Prinzipien auf Probleme expandierender Staatsausgaben angewendet werden (Dritter und Vierter Teil)

3) Vgl. WAGNER, Adolph: Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie. Erste Hauptabteilung: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, 3. Auflage, Leipzig 1892, §§ 22-53, Seite 73 ff

4) Ebenda: Seite 14 f

5) Ebenda: Seite 20

Das wirtschaftliche Handeln der Menschen sei nämlich in Wirklichkeit durch Motive "egoistischer" ¹⁾ und "unegoistischer" ²⁾ Art bestimmt. Diese unwiderlegbare Tatsache habe auch die Theorie in der Wahl ihrer Prämissen zu berücksichtigen.

Neben dem allgemeinen Strukturbild wirtschaftlicher Aktionen ist in Adolph WAGNERs "Motivationslehre" die Unterscheidung eines "allgemein menschlichen" und "individuell variablen" Moments ³⁾ von Bedeutung.

Einerseits machen die "Uranlagen und Folgen der menschlichen Natur als solcher" jede Person zu einem unbeeinflussbaren, "wesensgleichen", "eigenen", "konstanten Naturgebilde". Andererseits ist durch das "variable Moment" eine gewisse Möglichkeit der Beeinflussbarkeit und Erziehung gegeben.

Man erkennt hier die Grundidee in WAGNERs Lehre von der "ökonomischen Psychologie des Menschen" sehr leicht: Der Mensch ist in seinem wirtschaftlichen Tun "bestimmt" und gleichzeitig in Grenzen auch "bestimmbar". In jeder Person sind sämtliche Komponenten (egoistische wie unegoistische) der allgemeinen Motivationsstruktur immer und überall existent. Das qualitative Verhältnis der einzelnen Aktionsmotive allerdings, ihr relatives Gewicht innerhalb der gesamten Triebskala, ist jedoch individuell - nach Veranlagung, historischen und örtlichen Verhältnissen sowie ähnlichen Faktoren - (begrenzt) veränderlich und beeinflussbar.

Aus den Annahmen seiner "Motivationslehre" resultiert WAGNERs ablehnende Haltung gegenüber den beiden "extremen Wirtschaftssystemen"; ⁴⁾ weder die "SMITHsche oder britische Ökonomik", noch der "radikale Sozialismus" erkennen in der Volkswirtschaft einen auf naturgegebenem, menschlichen Trieb-

1) 1. Streben nach dem eigenen wirtschaftlichen Vorteil (Furcht vor eigener wirtschaftlicher Not), 2. Hoffnung auf Anerkennung, Respekt vor Dritten (Furcht vor Strafe), 3. Ehrgefühl, Geltungsstreben, Rivalität, Ehrgeiz, Eitelkeit (Furcht vor Schande und Mißachtung), 4. Drang zur Betätigung, zur Kraufausübung, Genuß und Freude daran (Furcht vor den Folgen der Untätigkeit). (Zusammenfassung aus WAGNER, Adolph: Theoretische Sozialökonomik, Teil 1, Leipzig 1907, Seite 23)

2) 1. Trieb des inneren Gebots zum sittlichen Handeln, Drang des Pflichtgefühls, 2. Furcht vor eigenem inneren Tadel (Gewissen), vgl. ebenda

3) Vgl. hierzu derselbe: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 132 ff

4) Vgl. derselbe, an verschiedenen Stellen seiner Grundlegung, beginnend Band I, a.a.O., Seite 5

leben beruhenden natürlichen Organismus.¹⁾

Der klassischen Lehre macht WAGNER zum Vorwurf, sie habe in ihrer Deduktion aus dem Aktionsmotiv des wirtschaftlichen Selbstinteresses den Fehler begangen, menschliche Handlungen aus einer einseitigen Motivgruppe zu erklären. "Die Psychologie der Disziplin wurde in der britischen Doktrin eine zu enge, zu grobe, zu einseitige." Wenn die Voraussetzungen nicht dem wahren "Wesen des Menschen" entsprächen, entbehrten die darauf basierenden Aussagen einer realen Grundlage.

Der extreme Sozialismus andererseits geht davon aus, daß die ökonomischen, materiellen Verhältnisse die Wirtschaftsordnung (Struktur), den geistig-kulturellen Zustand einer Gesellschaft bestimmen, folglich auch eine maßgebende Beeinflussung der Motive menschlichen Handelns bedingen. Nach WAGNER bestehen zwar derartige Einflüsse; ihre Wirkung werde jedoch in ihrem Ausmaß übertrieben, "das ... höchst wenig Veränderliche in der ... Motivation ... unterschätzt."²⁾ Indem der extreme Sozialismus nach Meinung WAGNERs das "Konstante in der wirtschaftlichen Natur des Menschen" übersieht, benötigt er "andere als die gegebenen Menschen".

Die Forderung nach einer völlig freiheitlich organisierten Wirtschaftsordnung entspringt nach Ansicht WAGNERs einer einseitigen Theorie. Andererseits müßten sich die radikal-sozialistischen Theoretiker den Vorwurf einer Utopie gefallen lassen.

Aus diesem Grund stellt WAGNER aufs neue die uralte Frage nach dem Ver-

1) Die unter den Gesichtspunkten "Organisation der Volkswirtschaft", "Der Staat in nationalökonomischer Hinsicht" etc. von WAGNER aufgezeigten Lösungen sind keineswegs neu. WAGNER selbst verweist in der Einleitung zu entsprechenden Abschnitten auf Autoren wie KNIES, ROSCHER, COHN und viele andere. Vor allem muß jedoch das Werk von SCHÄFFLE (besonders: Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft, 3. Auflage, Tübingen 1873) genannt werden, das in wesentlichen Punkten die WAGNERschen Gedankengänge vorwegnimmt. WAGNER betont zwar, daß er zu den drei sich ergänzenden Organisationsprinzipien innerhalb der Volkswirtschaft völlig unabhängig von diesem gelangt sei (vgl. Anmerkung in seiner Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 870), was jedoch an der Frage der Priorität nicht rütteln kann.

Allerdings, und darin erweist sich WAGNER wieder als Meister der Systematik und der Synthese, hat kein Autor vor ihm die im folgenden entwickelten Gedanken so prinzipiell und konsequent miteinander verflochten.

2) WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 15

hältnis des Individuums zur Gemeinschaft, nach der "Kombination des Individual- und Sozialprinzips in der Volkswirtschaft". Er bildet dabei eine kausale Abhängigkeit von der menschlichen Psyche (Motivation) und der ökonomisch-rechtlichen Organisation der Volkswirtschaft.

Der volkswirtschaftliche Organismus beruht auf drei "Organisationsprinzipien", dem privatwirtschaftlichen, gemeinwirtschaftlichen und karitativen. "Der Unterschied der drei Prinzipien ist ein psychologischer, welcher auf die Verschiedenheit der das wirtschaftliche Handeln bestimmenden Motive zurückgeht." ¹⁾ Das privatwirtschaftliche, von liberaler Seite einseitig behandelte Prinzip beruhe primär auf dem Befolgen des ersten, egoistischen Leitmotivs wirtschaftlichen Handelns. Das karitative Prinzip überwinde das egoistische Moment und ersetze es durch das unegoistische.

Die Gemeinwirtschaften als Träger des dritten Prinzips scheidet WAGNER in frei gebildete (freie) Gemeinwirtschaften und solche, die auf autoritärem Vorgehen, auf Zwang beruhen (insbesondere öffentliche Körperschaften, Staat etc., allgemein als Zwangsgemeinwirtschaft bezeichnet). Letzteren mißt WAGNER in ökonomischer Hinsicht ungleich höhere Bedeutung bei. ²⁾ Die Bildung freier Gemeinwirtschaften entspringt primär egoistischen Beweggründen. ³⁾ Bei Zwangsgemeinwirtschaften hingegen "beruhen die Zwecksetzungen auf wirklichen, erfahrungsgemäßen oder angenommenen ('geglaubten') Gemeinschaftsinteressen und Lebensbedingungen der Gemeinschaft und des Einzelnen ..., wobei dann beim Einzelnen aus Erwägung des Individualinteresses egoistische Vorteilsmotive aber auch 'Gemeinsinn' ⁴⁾ sittliches Pflichtgefühl mitspielen können." ⁵⁾

Jedem dieser drei Organisationsprinzipien ordnet WAGNER ein spezifisches "Wirtschaftssystem" zu. Er kommt auf diese Weise zu einer prinzipiellen Dreiteilung in das "privatwirtschaftlich-individualistische", das "gemeinwirtschaftlich-soziale (sozialistisch-kommunistische)" sowie

1) WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 774

2) Vgl. ebenda: Seite 885

3) Vgl. derselbe: Theoretische Sozialökonomik, Teil I, a.a.O., Seite 84 f

4) Oder "gemeinwirtschaftliches Verhaltensprinzip"

5) WAGNER, Adolph: Theoretische Sozialökonomik, Teil I, a.a.O., Seite 85

das "karitative" System.¹⁾ In jedem der drei Systeme herrscht eines der drei Prinzipien vor oder ist alleine bestimmend.

Damit hat WAGNER - innerhalb seiner Prämissen - bewiesen, daß keine konkrete Wirtschaftsordnung auf weniger als den drei Systemen beruhen kann.²⁾ Eine rein "gemeinwirtschaftlich-sozial" oder "privatwirtschaftlich-individualistisch" organisierte Volkswirtschaft läuft dem "Wesen des Menschen" zuwider und ist auf Dauer gesehen inkonsistent und zum Untergang verurteilt. Das Individuum in seiner vielschichtigen Motivationsstruktur begründet nach WAGNER einen notwendigen, "organischen Zusammenhang, die gegenseitige Abhängigkeit und Sicherergänzung des ... gemeinwirtschaftlichen und privatwirtschaftlichen Systems."³⁾

Dieser Standpunkt läßt bereits die Bedeutung ahnen, welche dem "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" zukommt: Es hat das Verhältnis von Staats- und Privatwirtschaft in seiner quantitativen Veränderung zum Inhalt. Da nun nach Ansicht WAGNERS in jedem geordneten Staatswesen auf lange Sicht die Koexistenz der beiden extremen Wirtschaftssysteme verwirklicht sein wird, ist auch j e d e Volkswirtschaft von der im WAGNERSchen Gesetz aufgeworfenen Problematik betroffen. Die dem "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" zugrundeliegenden Prämissen sind nicht örtlich eingeschränkt, sondern besitzen nach WAGNER in dieser Hinsicht Allgemeingültigkeit.⁴⁾

Wenn auch die "Gesamtorganisation der ganzen Volkswirtschaft" in ihrem grundsätzlichen Erscheinungsbild eine Folge innerer Zwangsläufigkeiten ist, so stellt doch die konkrete Ausgestaltung innerhalb dieses Rahmens ein Akt "zweckbewußter menschlicher Tat"⁵⁾ dar. Der Staat ist in diesem Sinn nicht nur "natürlicher Organismus", sondern auch "künstliche Organisation". Ja, das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" bewirkt sogar eine stete Schwerpunktsverlagerung zugunsten des künstlichen Moments in der Volkswirtschaft. Aus der Zunahme des gemeinwirtschaftlichen Sektors folgt

1) Vgl. WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., §§ 294 - 302, Seite 753 ff

2) Derselbe: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 46

3) Da, wie gesehen, die drei "Systeme" durch "Prinzipien" geprägt sind, die ihrerseits dem überall gleichen "Wesen des Menschen" entsprechen

4) Zur Kritik vgl. u.a. Kapitel 7, II dieser Arbeit

5) WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 773

eine immer "inhaltsreichere und direktere" Tätigkeit des Staates und macht aus dem "Naturgebilde Volkswirtschaft" in zunehmendem Maße ein "menschliches Kunstgebilde". "Gerade die Volkswirtschaften der eigentlichen Kulturvölker tragen diesen Charakter einer künstlichen Organisation nachweisbar an sich und entwickeln ihn im Laufe der Geschichte immer mehr." ¹⁾

Kapitel 4: Ursprung der Gemeinbedürfnisse und Produktivität staatlicher Leistungen

Wenn Nach WAGNER prinzipiell nur eine gemischte Wirtschaftsordnung von Bestand sein kann und damit jede Gesellschaft früher oder später vor das Problem der Ausdehnung und Begrenzung des gemeinwirtschaftlichen Sektors gestellt wird, so erhebt sich die Frage, welche Bedeutung WAGNER dem gemeinwirtschaftlichen System und den staatlichen Leistungen beimißt. Eine Antwort hierauf ist auch für die Interpretation des Ausgabengesetzes von höchstem Interesse, führt sie doch zu den letzten ausgabenbestimmenden Ursachen. ²⁾ Sie macht WAGNERS positive Einstellung steigenden öffentlichen Aufwendungen gegenüber ³⁾ verständlich.

Nach WAGNER hat jede Person in ihrer psychologischen Veranlagung neben dem "individuellen" ein "soziales" Wesen. ⁴⁾ Dieser Umstand, so meint WAGNER, zwingt zu einer Gruppierung der menschlichen Bedürfnisse in "individuelle" und "soziale". ⁵⁾

Erstere entspringen dem "physisch-geistigen Wesen des Einzelnen"; sie sind bei allen Menschen in ähnlicher Weise vorhanden und werden sich grundsätzlich in Struktur und Umfang kaum ändern. Kollektive Bedürfnisse hingegen verdanken ihre Existenz der "sozialen Natur" des Individuums; wenn (beziehungsweise da) Menschen in einer Gemeinschaft leben, entstehen zwangs-

1) WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 772

2) Vgl. Kapitel 6, II, 1 der vorliegenden Arbeit

3) Vgl. Kapitel 6, III dieser Arbeit

4) Zur Lehre von den Gemeinbedürfnissen siehe WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., §§ 325 - 331, Seite 828 ff

5) Zur näheren Darstellung und Kritik vgl. die Ausführungen unter Kapitel 8, II und 9, II

läufig auch Gemeinschaftsbedürfnisse.^{1) 2)}

Ein solches Konzept führt automatisch zu bestimmten Annahmen über die quantitative Entwicklung sozialer Bedürfnisse: Aus der Prämisse, der Mensch in seiner physischen Art unterliege im Zeitablauf keinen wesentlichen Wandlungen, resultiert notwendigerweise ein "natürliches Maximalmaß" für "materielle Bedürfnisse". Man kann sich eben nicht mehr als satt essen.

Da "Individualbedürfnisse" in der Hauptsache durch "materielle Güter" befriedigt werden,³⁾ kann man sagen, daß auch der individuelle Bedarf für den einzelnen Menschen quantitativ beschränkt ist.⁴⁾

Anders ist dies bei den Gemeinbedürfnissen. Sie "folgen zwar auch aus dem Wesen des Menschen, aber ein bestimmtes Maximalmaß... wie im ganzen bei den materiellen Bedürfnissen, läßt sich weder für den Einzelnen noch für das Volk feststellen."⁵⁾ "Zu den ursprünglich natürlich, psychologisch begründeten Gemeinschaftsbedürfnissen treten mit der Entwicklung des Volkslebens, der wirtschaftlichen Verhältnisse, der Arbeitsteilung, der Technik, der Kultur immer neue."⁶⁾

Da nun "nach der allgemeinen geschichtlichen Erfahrung" ein "endgültiger Ruhepunkt im Bedürfnisbestand" bei den Kulturvölkern nicht abzusehen ist,⁷⁾ andererseits Individualbedürfnisse irgendwann einer definitiven Sättigungsgrenze zustreben, müssen mit logischer Notwendigkeit die Gemeinbedürfnisse zunehmend an Bedeutung gewinnen. So basiert WAGNERs "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" in Annahme und Aussage letztlich auf seiner "Lehre vom Wesen des Menschen".⁸⁾

1) Nähere Ausführungen siehe die Paragraphen 324 - 335 in WAGNERs Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 827 ff

2) Zur Kritik aus heutiger Sicht vgl. vor allem Kapitel 9, II der vorliegenden Arbeit

3) Zu den unwesentlichen Überschneidungen siehe WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 828 und 682

4) Zur Kritik an dieser Ansicht siehe Ende des Kapitels 6, III, 2

5) WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 683

6) Ebenda: Seite 829

7) Vgl. ebenda: Seite 683

8) Ein Umstand, der in der bisherigen Literatur noch nicht berücksichtigt wurde. Vgl. hierzu näher Kapitel 6, II, 1 dieser Arbeit

WAGNERs existentielle Rückführung gesamtwirtschaftlicher Bedürfnisse auf die psychologische Veranlagung des Menschen gibt allerdings keinen Hinweis auf kollektives Handeln; somit bleibt zunächst ungeklärt, auf welchem Weg eine Bereitstellung von Gemeingütern zur Deckung des sozialen Bedarfs zu erfolgen hat.

Um eine logische Verbindung vom "Ursprung der Kollektivbedürfnisse" zu den damit zusammenhängenden staatlichen Aktionen schlagen zu können, bedarf WAGNERs Theorie zusätzlicher Ergänzungen. WAGNER schließt zu diesem Zweck eine Diskussion alternativer Möglichkeiten zur Befriedigung sozialer Bedürfnisse an. Aufgrund einer Abwägung ihrer Vor- und Nachteile kommt er zu dem Schluß, ¹⁾ das privatwirtschaftliche System versage allgemein bei der "Beschaffung und Zuführung" von Gütern für viele wichtige Bedürfnisse und sei zur Bereitstellung von Gemeingütern völlig untauglich. Die "Erfahrung" und nicht etwa logische Deduktion schafft bei WAGNER eine Kongruenz zwischen Gemeinbedürfnissen und der Anwendung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips. Reine "Nützlichkeitsabwägungen" sprechen dafür, dem Staat die Produktion von Gemeingütern zu überlassen. ²⁾

Indem WAGNER so dem Staat ein unantastbares Recht zur Befriedigung einer typisch menschlichen Bedarfskategorie zuerkennt, muß auch die Beurteilung öffentlicher Leistungen gegenüber der SMITHschen Schule entsprechend anders ausfallen. ³⁾ WAGNER dehnt - ganz im Gegensatz zu RAU ⁴⁾ - den Begriff ökonomischer Güter als reine Sachgüter auf "Dienste und Verhältnisse" aus. ⁵⁾ Versteht man unter einem wirtschaftlichen Gut "diejenigen Bedürfnisbefriedigungsmittel ..., welche nur gegen Arbeit (Opfer) für die Menschheit zu erlangen sind, so paßt dies auf die Dienste ebenso wie auf die Sachgüter." ⁶⁾

Hieraus ergibt sich eine entsprechende Erweiterung des Produktivitätsbegriffs. Produktivität bedeutet nach WAGNER allgemein die "Wirksamkeit zur Ge-

1) Vgl. WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., §§ 332 - 339, Seite 838 ff

2) Vgl. Kapitel 8, II und 9, II in dieser Arbeit

3) Vgl. hierzu WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., §§ 109 ff, besonders §§ 119 - 121, Seite 288 ff und 299 ff

4) Vgl. ebenda: Seite 301 f

5) WAGNER unterscheidet a) Menschen (heute Dienste), b) Sachen, c) Verhältnisse (Rechte), d) Einrichtungen und Anstalten, besonders öffentliche

6) WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O. Seite 305

winnung wirtschaftlicher Güter".¹⁾ Indem der Staat mit seinen Leistungen die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse ermöglicht, trägt auch er "wirksam" zur "Gewinnung wirtschaftlicher Güter" bei. WAGNERs Produktivitätsbegriff umfaßt somit in gleicher Weise staatliche Leistungen wie privatwirtschaftlich erzeugte Sachgüter.²⁾

Er führt damit zwangsläufig zu einer positiven Einstellung gegenüber dem Staat und den öffentlichen Leistungen: "Faßt man den Staat und die Finanzwirtschaft als ein Wirtschaftsganzes auf, so erfolgt ... ein Umsetzungsprozeß von materiellen in immaterielle Güter."³⁾ Der Staat entzieht den Einzelwirtschaften Produktivfaktoren, um sie in umgewandelter Form zurückzuerstatten. Wegen der prinzipiellen Unentbehrlichkeit dieser immateriellen Leistungen zur menschlichen Bedarfsbefriedigung ist die Staatswirtschaft nicht mehr Fremdkörper im ökonomischen Ablauf; sie fügt sich vielmehr als notwendiges Glied, als "volkswirtschaftliche Kategorie" in diesen ein. Die Bedeutung eines Produktivfaktors erhält der Staat nicht nur durch seine Bereitstellung von Gemeingütern; er schafft darüber hinaus durch seine ordnende Funktion Produktions- und Entfaltungsbedingungen für das privatwirtschaftliche System. Die öffentliche Wirtschaft ist auf diese Weise arbeitsteilig mit dem gesamten ökonomischen Kosmos verbunden und fungiert als "hochwertiges Glied in der Kette von Einzelwirtschaften, welche die Volkswirtschaft bildet."⁴⁾

1) WAGNER, Adolph: Theoretische Sozialökonomik, Teil 1, a.a.O., Seite 29

2) Zum Produktivitätsbegriff siehe Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., §§ 119 - 121, Seite 299 ff; vgl. hierzu die heutige Sicht in Kapitel 9, II, 1 der vorliegenden Arbeit

3) Derselbe: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 13

4) Die Behandlung aus moderner Sicht zeigt hier Kapitel 9 dieser Arbeit. Die Weiterentwicklung der These bei WAGNER zu wirtschaftspolitischen Normen behandelt Kapitel 6, III

DRITTER TEIL

DES WACHSTUM DES ÖFFENTLICHEN AUFGABENBEREICHS

Kapitel 5: Adolph WAGNERS "Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeiten"

1. Inhalt des Gesetzes

Schon in einer seiner ersten Veröffentlichungen, "Die Ordnung des österreichischen Staatshaushalts, mit besonderer Rücksicht auf den Ausgabenetat und die Staatsschuld"¹⁾ geht WAGNER auf quantitative Veränderungen der Staatsausgaben ein. Er kommt zum Ergebnis, der Staatsbedarf sei bei "fortschreitenden Völkern" in "regelmäßiger Vermehrung" begriffen, kurz, er wachse.

Allgemein faßt WAGNER jedoch sein Gesetz erst zehn Jahre später. In der ersten Auflage seiner "Grundlegung der politischen Ökonomie" spricht er von einem "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit", einem "Gesetz, welches für die Finanzwissenschaft als Gesetz des wachsenden Staatsbedarfs zu formulieren ist,"²⁾ denn das "Gesetz des wachsenden Staatsbedarfs... ist ... nur die finanzielle Formulierung des allgemeinen Gesetzes der Ausdehnung der Staatstätigkeiten. Letzteres ist die Ursache, jenes die Wirkung."³⁾

Aus dem Wortlaut darf jedoch nicht geschlossen werden, daß WAGNER eine *proportionale* Entwicklung von "Staatsbedarf" und "Staatstätigkeit" vorschwebt. Er selbst weist auf die Wahrscheinlichkeit einer Divergenz hin.⁴⁾

Neben der synonymen Verwendung der Termini "Staatsbedarf" und "Staatstätigkeit" gebraucht WAGNER noch den Ausdruck "Gesetz des wachsenden Finanzbedarfs",⁵⁾ obwohl er normalerweise begrifflich zwischen "Finanz-", "Staatsbedarf" und "Staatsausgaben" unterscheidet.⁶⁾

1) Erschienen Wien 1883

2) WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., hier Erstauflage, Seite 262 f

3) Ebenda: 3. Auflage, Seite 892

4) Vgl. derselbe: Die Ordnung des österreichischen Staatshaushalts, a.a.O., Seite 4

5) Vgl. derselbe: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 76

6) Vgl. ebenda: Seite 7

Inzwischen ist es allgemeiner Sprachgebrauch geworden, vom "Gesetz der wachsenden Staatsausgaben" zu sprechen, was sicherlich keine Fehlinterpretation WAGNERs bedeutet.

WAGNERs Gesetz gibt eine Aussage über die Ausgabensteigerung der öffentlichen Hand. Da der konstatierten Expansionstendenz eine innere Zwangsläufigkeit unterstellt wird, gibt WAGNER gleichzeitig eine Voraussage über die zukünftige Aufwandsentwicklung.

Gilt das Ausgabengesetz grundsätzlich für alle modernen Staaten gleichermaßen,¹⁾ so ist seine Wirkung in zeitlicher Hinsicht auf "moderne Kulturepochen" begrenzt. Der "Fortschritt von Kultur und Volkswirtschaft"²⁾ "unserer Kulturperiode"³⁾ beginnt nach WAGNER ungefähr im Neunzehnten Jahrhundert.⁴⁾ "Gerade in allen den vermehrten alten und hinzukommenden neuen Gebieten des Kultur- und Wohlfahrtszwecks", so sagt WAGNER,⁵⁾ "wurde im 19. Jahrhundert jene Tendenz immer mächtiger, ... dem Staate ... wichtigen und großen ökonomischen Aufwand bedingende Tätigkeiten zu übertragen ...". Auch seine statistischen Angaben zur empirischen Untermauerung des Ausgabengesetzes sind sämtlich dieser Periode entnommen.⁶⁾

II. Der Begriff des Staates in WAGNERs Theorie

Welche Institutionen bezieht Adolph WAGNER in den Geltungsbereich seiner Gesetzmäßigkeit ein?

1) Vgl. Kapitel 5 dieser Arbeit. So auch PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The growth of Public Expenditure in the United Kingdom, Princeton 1961, Seite 18

2) Vgl. WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 908

3) Vgl. ebenda: Seite 882

4) Einige Zitate sind aufgeführt bei TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 206

5) WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, a.a.O., Seite 33

6) Zahlenangaben sind allerdings nur in der zweiten Auflage der Grundlegung vorhanden. Danach beschränkt sich WAGNER auf Quellenhinweise!

Herbert TIMM¹⁾ ist der Meinung, für WAGNER sei die ausgabenmäßige Entwicklung aller Gebietskörperschaften gleichermaßen von Bedeutung. Eine derartige Interpretation scheint zu pauschal und daher ungenau.

WAGNER fordert zwar grundsätzlich, "die Finanzwissenschaft" habe "auch das Finanzwesen dieser Gemeinschaften (Provinz, Kreis, Gemeinde, der Verf.)... in ... Zusammenhang mit dem Staatshaushalte zu betrachten";²⁾ dennoch analysiert er in seiner "Grundlegung" einseitig die "Ausdehnung der öffentlichen Tätigkeiten speziell (!) beim Staate (Zentralhaushalt, der Verf.)."³⁾ Da sich jedoch nach WAGNER die Ausgabegebarung der unteren Gebietskörperschaften in gleicher Weise vollzieht wie jene des Staates selbst,⁴⁾ ergibt sich eine "Ergänzung in Bezug auf die anderen öffentlichen Körper, besonders die Gemeinde..."⁵⁾

WAGNER beschränkt demnach seine analytischen Betrachtungen auf die budgetäre Entwicklung des zentralen Haushalts. Jedoch gelten die dabei gewonnenen Ergebnisse gleichermaßen für Haushalte der unteren Ebenen.⁶⁾ Dieser "durch die Wirklichkeit" bestätigte Umstand erlaubt es, der Einfachheit halber (so beispielsweise in der Auswahl von Anschauungsbeispielen) auf die Analyse provinzieller und kommunaler Budgets zu verzichten. Was für den Staat im engeren Sinne gilt, in diesem Sinne muß man TIMMs Interpretation zustimmen, gilt nach WAGNER analog auch für die restlichen Gebietskörperschaften. Schließlich zeigen "geschichtliche (zeitliche) und räumliche ... Vergleiche, daß ... eine Ausdehnung der Staatstätigkeiten und (!) der gesamten öffentlichen durch die Selbstverwaltungskörper neben dem Staate ausgeführten Tätigkeiten erfolgt."⁷⁾ "Der deutliche Beweis dafür liegt ziffernmäßig in der Steigerung des finanziellen Staats- und (!) Kommunalbedarfs vor."⁸⁾

1) Vgl. TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 202

2) WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 79

3) Derselbe: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 896

4) Vgl. derselbe: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 76

5) Derselbe: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 896

6) Meist findet man den Satz: "Entwicklungstendenz der öffentlichen, besonders (!) der Staatsleistungen"; vgl. auch Artikel 'Staat, in nationalökonomischer Hinsicht', in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Auflage, Band 7, Jena 1911, Seite 734

7) Derselbe: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 893

8) Ebenda: Seite 894

Es fragt sich, ob WAGNERS gleichartige Behandlung aller Gebietskörperschaften sinnvoll ist, da ein methodisches Vorgehen dieser Art die Wesensverschiedenheiten zwischen einer Kommunalwirtschaft und der Wirtschaft eines Zentralstaates negiert. Die Finanzwirtschaft ist letztlich eine politisch und institutionell bestimmte Wirtschaft. Die Entscheidungen über mehr oder weniger im öffentlichen Ausgabenbudget werden in einem politischen Prozeß getroffen. Eine Analyse der Ursachen steigender Staatsausgaben kann daher nicht vollständig sein, wenn sie die aus einem Pluralismus der Finanzgewalten resultierenden Eigenarten in der finanzpolitischen Willensbildung nicht berücksichtigt. Weiterhin übergeht WAGNER auch die aus den Beziehungen zwischen einzelnen Staatsgebilden sich ergebenden ausgabenbestimmenden Momente.

Dies geschieht jedoch keineswegs ungewollt: WAGNER sieht die Möglichkeit struktureller Unterschiede zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften;¹⁾ er ist jedoch der Meinung, daß die ausgabenmäßige Expansion öffentlicher Budgets "nach der inneren Notwendigkeit der Dinge" voranschreitet.²⁾ Wie aber sollten politische Hindernisse, institutionelle Faktoren oder finanzielle Probleme einer Tendenz entgegenstehen, die im "Wesen des Menschen"³⁾ das eigentliche Triebmoment hat? "... auf die Dauer überwindet das Entwicklungsbedürfnis fortschreitender Völker diese Schwierigkeiten doch immer wieder."⁴⁾

Die moderne Finanztheorie teilt natürlich WAGNERS transzendente Sicht in der Bestimmung öffentlicher Ausgaben nicht. Sie versucht vielmehr, gerade den politischen und institutionellen Rahmen in einer Theorie der Ausgabenbewilligung einzubeziehen, eine enge Verschmelzung von wirtschaftlicher, politischer sowie institutioneller Analyse finanztheoretischer Probleme zu erreichen. Nur auf diese Weise stößt man nach heutiger Auffassung zu den wirklichen Ursachen vor, die in ihrem Zusammenspiel für die Budgetgestaltung bestimmend sind.⁵⁾

1) Vgl. beispielsweise WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 893 und Seite 895, sowie in seiner Theoretischen Sozialökonomik, Teil I, a.a.O., Seite 96, 100 und 107

2) Zu den Ursachen vgl. Kapitel 6, II, 1 der vorliegenden Arbeit

3) Wie in Kapitel 4 dieser Arbeit gezeigt wurde

4) WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 76

5) Grundsätzlich sind hier die beiden Schriften von DOWNS, Anthony: An Economic Theory of Democracy, New York 1957 und HARDING, F.O.: Pluralistisches Modell für die Wirtschaftstheorie. Theorie der Bestimmungsfaktoren finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit, Freiburg 1959 zu nennen. Sie analysieren den politischen Willensbildungsprozeß innerhalb einer Theorie der Demokratie.

Auch die moderne Literatur über den Finanzausgleich berücksichtigt neben mehr raumwirtschaftlichen Aspekten zunehmend die politischen Gesichtspunkte.¹⁾

Somit scheint es aus moderner Sicht nicht zweckmäßig, in einer allgemeinen Theorie des steigenden Staatsbedarfs die aus dem föderalistischen Staatsaufbau sich ergebenden Fragen außer acht zu lassen.

Fortsetzung:

Arbeiten, die speziell das Wachstum der öffentlichen Ausgaben zum Gegenstand haben, sind beispielsweise SCHMIDT, Kurt: Wachsende Staatsausgaben? Erfahrungen und Alternativen, in: *Ordo*, Band 15/16, 1965, Seite 167 ff und besonders sein Beitrag: Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat, in: *Finanzarchiv*, N.F., Band 15, 1966, Seite 213 ff. Daneben auch DOWNS, Anthony: Why the Government Budget is too small in a Democracy, in: *World Politics*, July 1960, Seite 541 ff. In gewissem Sinne auch die Interpretation der Ausgabenentwicklung durch PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, a.a.O.; vgl. auch die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 7, II dieser Arbeit. Die Auswirkungen von Kompetenzverlagerungen zwischen staatlichen und halbstaatlichen Organen auf die tatsächliche Ausgabenentwicklung in Deutschland untersucht WEITZEL, Otto: *Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland. Eine Analyse der öffentlichen Aktivität in ihrer Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Wachstum*, Diss. Erlangen-Nürnberg, 1968, Seite 80 ff

- 1) Vgl. beispielsweise TIEBOUT, C.M.: *An Economic Theory of Fiscal Decentralisation*, in: *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, hrsg. von: National Bureau of Economic Research, Princeton 1961; weiterhin MUSGRAVE, R.A.: *Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism*, in: ebenda; TIMM, H. und JECHT, H.: *Kommunale Finanzen und Finanzausgleich*, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N.F., Band 32, Berlin 1964; WILLIAMS, Alan: *The Optimal Provision of Public Goods in a System of Local Government*, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 74, 1966, Seite 18 ff

Vgl. im Zusammenhang mit dem "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" auch die Aussage von GALBRAITH, J.K.: *The Affluent Society*, 1958, ins Deutsche übersetzt von R. Mühlfnzl mit dem Titel: *Gesellschaft im Überfluß*, München und Zürich 1959, Seite 280 f. Die Schrift von RECKTENWALD, H.C.: *Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts, Wachstum und Strukturwandlungen*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Band 177, 1965, Seite 159 ff und 241 ff macht unter anderem deutlich, daß man auch bei der statistischen Verifizierung des WAGNERschen Gesetzes die Entwicklung der Einzelhaushalte beachten sollte. Vgl. auch die Bemerkung von PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, a.a.O., Seite 4 sowie die Analyse Otto WEITZELs: *Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland*, a.a.O.

III. Wachsende Staatsleistungen - ihre Erscheinung und Meßbarkeit

Neben dem Terminus "Staat" bedarf der im WAGNERschen Gesetz verwandte Begriff des "Wachstums" einer näheren Erläuterung.

Aus WAGNERs Schriften geht nicht eindeutig hervor, ob das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" lediglich eine absolute oder eine relative, d.h. überproportionale Ausweitung des öffentlichen Sektors prognostiziert. Auch MUSGRAVE¹⁾ meint, WAGNER habe diese entscheidende Frage unbeantwortet gelassen.

Viele Äußerungen WAGNERs,²⁾ vor allem jedoch der stete Hinweis auf eine "relative" Ausdehnung in seinen späten Publikationen³⁾ berechtigen zu der Annahme, er habe nicht nur an ein absolutes Wachstum der staatlichen Wirtschaft gedacht.

Worin ist nun die Meßziffer für eine in der Volkswirtschaft immer mächtiger anwachsende Zwangsgemeinwirtschaft,⁴⁾ für eine Ausdehnung der öffentlichen Organisation auf Kosten der privatwirtschaftlichen⁵⁾ zu sehen?

Zunächst ist weder das Verhältnis der gemeinwirtschaftlichen zur individualistischen Organisationsform der Wirtschaft quantitativ zu fixieren und noch weniger deren strukturelle Verschiebungen. Die Expansion des staatlichen Sektors ist jedoch bei WAGNER gleichbedeutend mit einer zunehmenden Aktivität der öffentlichen Hand. Diese wiederum hat finanziell betrachtet ein Anwachsen des Staatsbedarfs zur Folge. Kostenmäßig betrachtet läßt sich somit die Zunahme staatlicher Aktivität in steigenden Ausgaben messen. Es liegt daher nahe, als Maß einer relativen Ausgabenexpansion deren Verhältnis zu den volkswirtschaftlichen Ausgaben oder den Anteil am Volkseinkommen zu wählen.⁶⁾

1) Vgl. MUSGRAVE, R.A.: Originalfassung: The Theory of Public Finance, a.a.O., Seite 52

2) Teilweise zusammengetragen von TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 207

3) Vgl. WAGNER, Adolph: Theoretische Sozialökonomik, Teil 1, a.a.O., Seite 107; Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 893; Staat, in nationalökonomischer Hinsicht, a.a.O., Seite 734

4) Vgl. derselbe: Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, a.a.O., Seite 35

5) Vgl. derselbe: Staat, in nationalökonomischer Hinsicht, a.a.O., Seite 734

6) Vgl. hierzu TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 207

WAGNER selbst hat zwar explizite ein solches analytisches Vorgehen nicht verlangt, weist jedoch vereinzelt auf das Volkseinkommen als aussagefähige Bezugsgröße hin.¹⁾

Auch in modernen Publikationen wird meist die staatliche Tätigkeit (Ausgaben) am volkswirtschaftlichen Gesamtertrag (Brutto- oder Nettosozialprodukt) gemessen. Es wäre jedoch verfehlt, darin einen allumfassenden Indikator für die zunehmende Staatstätigkeit zu sehen. Wollte man etwa den Einfluß des Staates auf die "free choices of individual citizens" statistisch belegen, wie PEACOCK und WISEMAN²⁾ einwenden, so hätte die WAGNERSche Relation keine Aussagekraft.

Überhaupt ist das Verhältnis von volkswirtschaftlichem Gesamtertrag³⁾ und Staatsausgaben statistisch nicht eindeutig definiert. In der nationalen Buchführung ist es allgemein üblich, den Beitrag des Staates über die Ausgaben zu messen.⁴⁾ Wenn aber die Bezugsgröße der Relation innerselbst den monetären Beitrag des Staates (Ausgaben) enthält, variiert sie bei veränderter staatlicher Aktivität. Ist der Staatsanteil am Volkseinkommen hoch, so führt dies zu einer bedenklichen Verwässerung der Aussagefähigkeit.⁵⁾

Fraglich ist weiterhin, welche Positionen zu den "Staatsausgaben" als Ausdruck staatlicher Aktivität zählen. Stellt das gesamte öffentliche Aufwandsvolumen einen geeigneten Indikator dar, müssen Übertragungen an Sozial-

-
- 1) Vgl. WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 72 ff
 - 2) Vgl. PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O., Seite 4; daneben auch ABRA-MOVITZ, M. und ELIASBERG, V.: The Trend of Public Employment in Great Britain and the United States, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 1953, Seite 203 ff
 - 3) Wobei bereits diskutiert werden könnte, ob Brutto- oder Nettosozialprodukt zu Faktorkosten oder Marktpreisen diese Quote aussagefähiger macht. Vgl. hierzu PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Compilation of Statistics, in: L'importance et la structure des recettes et des dépenses publiques en fonction du développement économique, hrsg. von: Institut International de Finances Publiques, Brüssel 1960
 - 4) Zur Stellung des Staatshaushalts in der nationalen Buchführung siehe BOMBACH, Gottfried: Staatshaushalt und volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, in: Finanzarchiv, N.F., Band 17, 1956/57, Seite 344 ff
 - 5) Vgl. RECKTENWALD, H.C.: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, in: Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von H.König, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 26, Berlin 1962, Seite 206; siehe den methodischen Teil bei WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O.

versicherungen ausscheiden oder sollte man generell von "Leistungen ohne Gegenleistungen" absehen (und somit die gesamte Einkommens- und Vermögens- und Sozialpolitik des Staates ausklammern)? ¹⁾ Ist es darüber hinaus wirklich in jedem Falle ratsam, Transferleistungen außer acht zu lassen ²⁾ und die Umsätze sozialisierter Betriebe dem privaten Sektor zuzurechnen? ³⁾ Man erkennt aus den Fragen, wie unpräzise die in der Literatur so häufig verwandte Methode zur Messung staatlicher Aktivität bleibt, solange nicht ihre Verhältniskomponenten genau spezifiziert sind. ⁴⁾

Die absolute und relative Steigerung staatlicher Aktivität kann auch als "Pro-Kopf-Ausgabe" angegeben werden. Das hat die statistische Problematik zur Konsequenz, daß Arbeitszeitverkürzungen im öffentlichen Sektor und ähnliche Momente als aufwandssteigernde Komponenten in die Rechnung eingehen. ⁵⁾

Eine überproportionale Aufwandssteigerung braucht unter Zugrundelegung von Pro-Kopf-Angaben nicht auch gleichzeitig einen steigenden Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen bedeuten: Expandiert nämlich mit den Pro-Kopf-Ausgaben (als Ausdruck staatlicher Aktivität) ⁶⁾ entsprechend auch das Pro-Kopf-Volkseinkommen, so hat sich die Verteilung volkswirtschaftlicher Hilfsquellen auf Staats- und Marktbereich nicht verändert. ⁷⁾

Neben der Bevölkerungszahl werden vereinzelt die Faktoren 'Beschäftigte', 'Kapitalstock', 'Käufe von Diensten und Gütern' zur Bildung einer Rela-

-
- 1) Vgl. hierzu RECKTENWALD, H.C.: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts. Wachstum und Strukturwandlungen, a.a.O., Seite 171
 - 2) MARRIS, R.L.: A Note of Measuring the Share of the Public Sector, in: Review of Economic Studies, Vol. XXII, 3, 1954/55, Seite 214 ff
 - 3) Vgl. hierzu PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O., Seite 6
 - 4) So auch ebenda: Seite 4
 - 5) Diese Tendenzen werden jedoch nach Solomon FABRICANT (The Trend of Government Activity in the United States since 1900, New York 1952, Seite 83 ff) durch Produktivitätssteigerungen wieder aufgehoben!
 - 6) Relative Preisverschiebungen sind dabei unberücksichtigt
 - 7) Vgl. hierzu PÜTZ, Theodor: Wirtschaftliche Entwicklung und zunehmende Staatstätigkeit, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Band XX, 1960, Seite 47 ff, hier Seite 51

tion herangezogen.¹⁾ Solche und ähnliche Indikatoren veranschaulichen die Höhe der staatlicherseits in Anspruch genommenen Ressourcen einer Nation, sie versuchen, den realen 'Input' zu erfassen.²⁾

Für eine statistische Verifizierung der von WAGNER unterstellten kausalen Abhängigkeit von staatlicher Aktivität und ökonomischer Entwicklung³⁾ sind jedoch derart strukturierte Verhältniszahlen zu speziell.

Den bislang diskutierten Maßeinheiten ist eines gemein: Sie sehen in den sich ändernden Staatsausgaben ein Indiz für die zunehmende Staatstätigkeit. Das ist jedoch nicht in jedem Fall richtig. Geht es beispielsweise um die von PARKINSON⁴⁾ gestellte Frage nach der verhältnismäßigen Vermehrung des Beamtenapparates, wird vielleicht der Anteil im öffentlichen Dienst Beschäftigter an der Gesamtzahl der Beschäftigten interessieren. Auch dieses Beispiel demonstriert, daß es noch keinen allgemeinen, das heißt sämtlichen Zwecken dienenden Indikator staatlicher Aktivität gibt. Die geeignete Wahl hängt immer von der jeweiligen Problemstellung ab.

Gehen Staatsausgaben und/oder Volkseinkommensgrößen in die Relation mit ein, so verzerren Preisveränderungen das Ergebnis. Wie bereits kritisch erwähnt, bewertet die nationale Buchführung den öffentlichen Ausstoß zu Kostenpreisen. Allerdings konnte man bis heute noch keine bessere Annäherungsmethode finden, um die damit verbundenen Bewertungsfehler zu eliminieren.⁵⁾ Auch eine Analyse, die sich auf reale Reihen stützt (um Ausgaben- oder generell Umsatzsteigerungen durch Geldwertschwankungen auszu-

-
- 1) Solomon FABRICANT (The Trend of Government Activity, a.a.O.) hat diesen Weg beschritten. In Deutschland fehlt jedoch hierzu das entsprechende Zahlenmaterial (so RECKTENWALD, H.C.: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., Seite 206)
 - 2) Vgl. hierzu auch die verschiedenen Analysen Otto WEITZELS (Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O.)
 - 3) wobei die staatliche Aktivität abhängige Variable ist. Zum umgekehrten Fall siehe LITTMANN, Konrad: Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung, Köln und Opladen 1957
 - 4) Vgl. PARKINSON, C.N.: Parkinson's Law, Cambridge 1957
 - 5) Konrad LITTMANN (Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1970, in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, hrsg. von F. Neumark, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 30, II, Berlin 1964, Seite 783) nennt als Beispiel einen nicht gravierenden, so doch typischen Fall: Aufgrund der staatlichen Bewertung zu Kostenpreisen rufen unbezahlte Überstunden im öffentlichen Dienst Beschäftigter keinen zusätzlichen Beitrag zum Volkseinkommen hervor; Stunden des "Büroschlafs" bewirken hingegen keine Minderung des Beitrags

schalten), ist einem Vergleich auf der Basis nomineller Reihen nicht wesentlich überlegen,¹⁾ solange es keinen signifikanten Indikator zur Deflationierung öffentlicher und privatwirtschaftlicher Wertreihen gibt.

Sieht man das Problem geldmäßiger Wertschwankungen einmal als gelöst an, so spricht noch ein weiterer Grund dagegen, die geldmäßige Zunahme staatlicher Ausgaben als Indiz einer erhöhten realen Staatsaktivität zu werten: Seitdem Colin CLARK²⁾ allgemein auf die relative Preiserhöhung von Diensten im wirtschaftlichen Wachstum hinwies, hat man entsprechende Schlußfolgerungen auch für staatliche Güter gezogen. Vieles deutet darauf hin, daß die Kosten der Staatsleistungen³⁾ stärker steigen als die übrigen Preise.⁴⁾ Setzt man eine wachsende Wirtschaft voraus, läßt sich bei (angenommen) konstanten Verhältnissen zwischen privatem und öffentlichem Faktoreinsatz folgende Feststellung treffen:⁵⁾ Tendenziell sind gleiche nominale Entwicklungsreihen der Anteile sektoraler Wertschöpfungen anzutreffen; real gemessen bewirkt der geringere Produktivitätsfortschritt im Staatssektor eine Strukturverschiebung zugunsten des privaten Sektors.

IV. Historische Entwicklungstendenz und wirtschaftliches Kausalgesetz

Neben den Begriffen "Staat" und "Wachstum" enthält WAGNERs Theorie als dritte definitorische Komponente das "Gesetz". Meint WAGNER damit eine mechanistisch exakte Abhängigkeit⁶⁾ oder wird ledig-

1) H. C. RECKTENWALD (Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., Seite 206) weist unter Bezugnahme auf Untersuchungen von PEACOCK und WISEMAN darauf hin, daß ein Ausschalten der Preissteigerungen die Ergebnisse nicht wesentlich ändert

2) Vgl. CLARK, Colin: The Conditions of Economic Progress, 3. Auflage, London 1957, Kapitel VII

3) Vgl. hierzu LITTMANN, Konrad: Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., Seite 785

4) Vgl. auch FABRICANT, Solomon: The Trend of Government Activity in the United States since 1900, a.a.O., Seite 101

5) Die nähere Begründung findet man bei LITTMANN, Konrad: Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., Seite 784 f

6) Im Sinne von PEACOCK, A.T. und WISEMANs, J. (The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O.) "technical reasons"

lich auf eine wahrscheinliche Tendenz aufmerksam gemacht? ¹⁾

"Gesetze im allgemeinsten Sinne", so sagt WAGNER, ²⁾ "sind solche Gleichförmigkeiten der Gestaltung der Erscheinungen, . . . , welche nach Wahrscheinlichkeitsgründen als notwendige Folgen und Wirkungen eines festen Abhängigkeitsverhältnisses von gewissen Bedingungen und Ursachen angesehen werden müssen." Diese allumfassende Formulierung wird zunächst spezifiziert durch eine dualistische Systematik im allgemeinen: (a) Nach der "innere(n) Verschiedenheit des Verursachungssystems" ³⁾ lassen sich Naturgesetze von Wirtschafts- und Sozialgesetzen unterscheiden. Die naturgesetzlich gleichförmigen Erscheinungen leiten sich von ihren festen, in Richtung und Intensität immer gleichmäßig wirkenden Bedingungen ab. Bei Sozialgesetzen liegen die Ursachen in der "psychologischen Motivation", die oft eine völlig gleichmäßige Gestaltung der Wirkung stört. (b) Ein Unterscheidungsmerkmal auf logisch anderer Ebene ist der "Grad der Erkenntnis der Zusammenhänge" sowie das Maß der Abhängigkeit der Folgen von den Bedingungen. ⁴⁾ Hiernach sind "empirische Regelmäßigkeiten" von "Kausalgesetzen" zu scheiden. Im ersten Fall führen Beobachtungen statistischer oder vergleichender Art zu reiner Konstatierung mehr oder minder deutlicher Gleichförmigkeiten. Eine Erklärung des Beobachteten fehlt oder ist unzureichend. Von Kausalgesetzen redet WAGNER, wenn Regelmäßigkeiten sich als strenger erweisen und die Korrelation von Ursache und Wirkung "kausal und konditionell" zu begründen ist. ⁵⁾ Methodisch gesehen müssen die als "Ursache und Bedingungen fungierenden Momente" nicht nur induktiv festgestellt beziehungsweise überprüfbar sein; es muß darüber hinaus eine deduktiv abgeleitete Erklärung vorliegen, eine theoretisch-logische Begründung und Eliminierung

1) Zu WAGNERS ausführlichen, leider jedoch recht unübersichtlichen Ausführungen zum Gesetzesbegriff siehe Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., §§ 86 - 91, Seite 225 ff

2) Ebenda: Seite 229

3) Ebenda: Seite 234

4) Vgl. ebenda: Seite 230 ff

5) Wenn Erich THIER (Rodbertus, Lasalle und A.Wagner, a.a.O., Seite 29) behauptet, WAGNER hätte vornehmlich den Grad der Exaktheit als Unterscheidungskriterium herausgestellt, so trifft dies nicht das primäre Merkmal

wesentlicher Verursachungskomponenten in ihrem Funktionszusammenhang.

Das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" zählt zunächst zur Kategorie der "wirtschaftlichen und sozialen Gesetze". Es trägt die Merkmale einer "statistischen Regelmäßigkeit" und genügt den Bedingungen "kausaler Gesetze", denn: "Eingehende statistische und vergleichende Beobachtungen" veranlaßten WAGNER zur Formulierung einer Gesetzmäßigkeit.¹⁾ Er fügt jedoch der "statistisch erkennenden" eine "logisch erklärende" Begründung bei, indem die beobachteten Abhängigkeiten "auf bestimmte nächste Ursachen, von denen sie abhängen", zurückgeführt werden.²⁾ Die Theorie des steigenden Staatsbedarfs ist demnach mehr als ein reines "historisches Gesetz".³⁾ Der deduktive Begründungszusammenhang als wesentlicher Bestandteil der WAGNERschen Theorie macht diese zu einem Kausalgesetz. Ein "wahres Gesetz", so hebt WAGNER hervor, darf nicht alleine "statistische Verallgemeinerungen"⁴⁾ und einem "genügend großen Zeitraum entnommenes statistisches Beobachtungsmaterial"⁵⁾ als Beweis anführen; die empirisch erkannten Erscheinungen müssen darüber hinaus logisch begründbar und (mოდern ausgedrückt) in einem "theoretisch-deduktiven Sprachsystem" faßbar sein.⁶⁾ Auch nach moderner Auffassung haben statistische Beobachtungen ohne Einbau einer erklärenden Komponente keinen Anspruch auf Allgemein-

1) Vgl. beispielsweise WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 46

2) Vgl. näher Kapitel 6, II, 1 der vorliegenden Arbeit

3) Zum Beispiel im Sinne Erich PREISERs (Nationalökonomie heute, München 1959, Seite 32)

4) Vgl. im gleichen Sinne HUTCHISON, T.W.: Theoretische Ökonomie als Sprachsystem, 1937, abgedruckt in: Theorie und Realität, hrsg. von H. Albert, Tübingen 1964, Seite 281

5) Vgl. hierzu TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 209

6) Vgl. zur modernen Auffassung von Kausalgesetzen den grundlegenden Artikel von POPPER, K.R.: Naturgesetze und theoretische Systeme, 1949, abgedruckt in: Theorie und Realität, a.a.O.; ausführliche Literaturhinweise finden sich bei ALBERT, Hans: Probleme der Theoriebildung. Entwicklung, Struktur und Anwendung sozialwissenschaftlicher Theorien, ebenda: Seite 3 ff, hier besonders Seite 39 ff und 48 ff

gültigkeit.¹⁾ Einige Autoren allerdings²⁾ fassen "universelle" Hypothesen (also Kausalgesetze) als Grenzfälle statistischer Hypothesen auf. Tritt eine Häufigkeit von hundert oder null Prozent auf, so können Wahrscheinlichkeiten als abstrakte Eigenschaft interpretiert werden. Faßt man solche Wahrscheinlichkeiten als objektive Eigenschaft einer bestimmten realen Konstellation auf, so verschwimmt in derartigen Grenzfällen die Unterscheidung von "statistischen Regelmäßigkeiten" und "Kausalbeziehungen" hinsichtlich des Erklärungsinhalts. Im allgemeinen ist es jedoch bislang nicht gelungen, mit Hilfe der Induktion allgemeine Theorien zu konstituieren.³⁾

Der Umstand, daß Adolph WAGNERS Theorie der wachsenden Staatsausgaben nicht nur "statistische Regelmäßigkeit", sondern auch "kausales Gesetz" sein möchte, erhöht das "Risiko ihres Scheiterns":⁴⁾ Als "historisches Gesetz" enthält die Theorie des steigenden Staatsbedarfs "empirisch synthetische" Sätze,⁵⁾ die von Tatsachen handeln und daher auch anhand der realen Entwicklung auf ihre "Richtigkeit" hin überprüft werden können. Die Einbeziehung kausaler Begründungszusammenhänge macht WAGNERS Gesetz gleichzeitig zu Sätzen "analytisch tautologischer" Natur, zu einer Theorie.⁶⁾ Damit kann und muß eine Kritik an WAGNER neben der statistischen Verifizierung auch die angenommenen Ursache-Wirkungs-Verhältnisse auf ihre logische Vereinbarkeit⁷⁾ hin untersuchen.

-
- 1) Zu diesem Begriff siehe ALBERT, Hans: Probleme der Theoriebildung, a.a.O., Seite 23 ff.
 - 2) Beispielsweise BRAITHWAITE, R.B.: Scientific Explanation, Cambridge 1953, Seite 26; ähnlich auch POPPER, K.R.: The Propensity Interpretation of Probability, in: British Journal of the Philosophy of Science, Vol. X, 1959, Seite 25 ff.
 - 3) Vgl. derselbe: The Logic of Scientific Discovery, London 1959 und KRAFT, Victor: Erkenntnislehre, Wien 1960, Seite 220 ff.
 - 4) Vgl. zu diesem Problem ALBERT, Hans: Probleme der Theoriebildung, a.a.O., Seite 53 ff.
 - 5) Vgl. hierzu näher die Ausführungen in Kapitel 6, I der vorliegenden Arbeit.
 - 6) Allgemein zum Inhalt einer 'Theorie' siehe POPPER, K.R.: Die Zielsetzung der Erfahrungswissenschaft, 1957, abgedruckt in: Theorie und Realität, a.a.O.; sowie ALBERT, Hans: Probleme der Theoriebildung, ebenda: Seite 19 ff.
 - 7) Eine Theorie der logischen Folgerung (Deduktion) gibt POPPER, K.R.: New Foundations for Logic, Mind, Vol. LVI, Nr. 223, 1947, Seite 193 ff.

Wirtschaftliche Kausalgesetze, so differenziert WAGNER weiterhin seine Systematik, können reine Bewegungs- oder Entwicklungsgesetze sein.¹⁾ Bewegungsgesetze beinhalten Gleichförmigkeiten innerhalb eines fest umrissenen "Rahmens", innerhalb einer bestimmten Datenkonstellation im Sinne EUCKENs. Entwicklungsgesetze, zu denen ohne Zweifel auch das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" zählt, zielen auf Veränderungen der Rahmenbedingungen selbst ab.

Herbert TIMM²⁾ ist allerdings der Ansicht, WAGNER habe das Ausgaben-gesetz nicht in seine Systematik eingefügt. In der Tat findet man in WAGNERs Ausführungen recht selten die Bezeichnung "Entwicklungsgesetz".³⁾ Es darf jedoch dabei nicht vergessen werden, daß der Begriff an sich zu damaliger Zeit nicht sehr geläufig war.⁴⁾

Auch TIMM⁵⁾ Hinweis, WAGNER selbst gebrauchte ab und zu den Ausdruck "bestimmte Entwicklungstendenzen",⁶⁾ widerlegt keineswegs die These. Er betont ausdrücklich, daß es in der Wirklichkeit "wahre exakte" wirtschaftliche Kausalgesetze nicht gibt, da ihre Ursache "keine feste 'Naturkraft' und nichts, wie diese, so ... gleichförmig ... Wirkendes ist."⁷⁾ "Entwicklungen der ökonomisch-sozialen Wirklichkeit können nur ein mehr oder weniger großes Maß der Annäherung an die darüber ermittelten Kausalgesetze darstellen, was in gesteigertem Maße auf Entwicklungsgesetze zutrifft."⁸⁾ In diesem Sinne hebt sich der zunächst offenkundig erscheinende Widerspruch auf, daß WAGNER seine Theorie der wachsenden Staatsausgaben ein "Kausalgesetz" nennt, andererseits Begriffe wie "Tendenz der wirtschaftlichen Gestaltung", "bestimmte Entwicklungstendenz" etc. dieser

-
- 1) Vgl. WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 239 ff
 - 2) Vgl. TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 208
 - 3) So beispielsweise WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 892
 - 4) Vgl. ebenda: Seite 237
 - 5) Vgl. TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 208
 - 6) Beispielsweise WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 883
 - 7) Derselbe: Theoretische Sozialökonomik, Teil I, a.a.O., Seite 26
 - 8) Derselbe: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 237

Behauptung entgegenstehen.¹⁾

Auch in der modernen Literatur wird darauf hingewiesen, daß das von den Sozialwissenschaften studierte Verhalten der Individuen durch gewisse Maxime beherrscht wird, an die sich die Menschen eben nicht immer zu halten brauchen. Die Sozialwissenschaften können sich nicht wie ihre naturwissenschaftlichen Nachbardisziplinen auf Erscheinungen beziehen, die in ihrem Verlaufsbild gleichbleibend sind.²⁾ Die Gestaltung des sozialen Lebens wird durch Institution, Sitten und Gebräuche mitbestimmt und ist so dem historischen Wandel unterworfen. Personen, die in ein verändertes Kulturmilieu versetzt werden, reagieren verschieden, weswegen ihr Verhalten nicht ein für allemal theoretisch zu fixieren ist.

Nach heutiger wissenschaftslogischer Ansicht liegt jedoch ein Gesetz nur dann vor, wenn die in ihm beschriebenen Abhängigkeiten von "Raum und Zeit unabhängig" sind.³⁾ Es fragt sich also, ob der Gesetzesbegriff in den Sozialwissenschaften überhaupt angebracht ist. Sollte man sich nicht der theoretischen Fachrichtung des "Institutionalismus" und "Historismus" anschließen,⁴⁾ nach deren Auffassung das soziale Leben lediglich von "Quasi-Gesetzen"⁵⁾ beherrscht wird? Auch WAGNERs Theorie des steigenden Staatsbedarfs ist zeitlich beschränkter Natur⁶⁾ und genügt nicht der Forderung nach "Allgemeingültigkeit". Die Alternative zu diesem "historischen Resignationsstandpunkt" wäre, die These des "alles Relativen" aufzugeben und den Gesetzesbegriff auch in den Sozialwissenschaften beizubehalten. Hans ALBERT warnt davor,⁷⁾ vom Vorhandensein auffallender "Quasi-Invarianzen" generell auf die Nichtexistenz allgemeiner Gesetze

-
- 1) TIMM selbst geht übrigens in der weiteren Behandlung von der (bei ihm unbegründeten) Annahme aus, daß WAGNER ein Entwicklungsgesetz aufstellen wollte!
 - 2) Vgl. KEMPSKI, Jürgen von: Zur Logik der Ordnungsbegriffe, besonders in den Sozialwissenschaften, in: Theorie und Realität, a.a.O., Seite 232
 - 3) Allgemeinheit in diesem Sinne bedeutet also den Ausschluß einer essenziellen Einschränkung auf ein bestimmtes Raum-Zeit-Gebiet. Vgl. POPPER, K.R.: The Logic of Scientific Discovery, a.a.O., Kapitel III
 - 4) Vgl. zu diesem Problem derselbe: The Poverty of Historicism, London 1957
 - 5) Dieser Ausdruck wird von Hans ALBERT (Probleme der Theoriebildung, a.a.O., Seite 40) verwendet
 - 6) Vgl. Kapitel 5, I der vorliegenden Arbeit
 - 7) Vgl. ALBERT, Hans: Probleme der Theoriebildung, a.a.O., Seite 40 f

in den Sozialwissenschaften zu schließen. Oft seien die zu einer generellen Aufklärung notwendigen allgemeinen Theorien nicht leicht zu finden. Ähnlich urteilt auch POPPER, ¹⁾ der das Auftreten von "Quasi-Gesetzen" im Sinne ALBERTs keineswegs mit der Möglichkeit allgemeiner Theorien unvereinbar hält.

1) Vgl. POPPER, K.R.: The Poverty of Historicism, a.a.O., Seite 93 f, vor allem Seite 95; zu allgemeinen Sozialgesetzen siehe auch die Literaturhinweise von ALBERT, Hans: Probleme der Theoriebildung, a.a.O., Seite 41, Fußnote 56

Kapitel 6: Versuch einer Interpretation des WAGNERschen Gesetzes

1. Das WAGNERsche Gesetz als geschichtsbezogener Theorietypus

Nachdem die definitorischen Elemente der WAGNERschen Theorie, "Gesetz", "Wachstum" und "Staat" im Sinne des Autors dargelegt wurden, soll nun eine Interpretation Aufbau und Aussage des Gesetzes verdeutlichen.¹⁾ Fragen wir zunächst unter mehr methodischen Aspekten nach dem Wesen des Ausgabengesetzes²⁾ und konfrontieren es zu diesem Zweck mit dem heute oft praktizierten "instrumental-mechanistischen" Theorietyp,³⁾ in dem das "Denken in Modellen" verabsolutiert ist.⁴⁾

- 1) Eine derartige Interpretation fehlt in der Sekundärliteratur, weswegen in der vorliegenden Arbeit kein Quellenmaterial angegeben ist
- 2) Hans ALBERT (Probleme der Wissenschaftslehre in der Sozialforschung, in: Handbuch der empirischen Sozialforschung, Band I, Stuttgart 1962, Seite 38) redet hier von "systemwissenschaftlichen" Fragen
- 3) Diese reine Modelltheorie wird im deutschsprachigen Gebiet von Erich SCHNEIDER (Einführung in die Wirtschaftstheorie, 11. Auflage, 3 Bände, Tübingen 1964/65) beispielhaft vertreten
- 4) Man muß sich dabei der Problematik eines derartigen Vergleichs bewußt sein: Die moderne Wissenschaftstheorie läßt im Grunde genommen eine Gegenüberstellung der realitätsbezogenen (WAGNER) und rein modellmäßigen Theorie als echte erkenntnistheoretische Alternative überhaupt nicht mehr zu. Besonders seitdem K.R.POPPER (The Logic of Scientific Discovery, a.a.O.) die Methode des sogenannten "hypothetisch-deduktiven Schließens" auch für die Erfahrungswissenschaft als zweckadäquat nachgewiesen hat, besteht eine weitgehende Übereinkunft darin, in der bloßen Bildung "formalisierter" Modelle noch keine eigenständige Theorie zu sehen (vgl. hierzu den Überblick von KAMP, M.E.: Überlegung der Rolle der Erfahrung in der theoretischen Ökonomik, E. von Beckerath zum 75. Geburtstag, hrsg. von N. Kloten und anderen, Tübingen 1964; daneben ALBERT, Hans: Probleme der Theoriebildung, a.a.O.). Die Konstruktion logistischer Modelle ist vielmehr im methodischen Aufbau eines brauchbaren theoretischen "Aussagesystems" nur eine Stufe. Sie gehört als "Denkschema" in der Theoriebildung der erkenntnistheoretischen Ebene des "Begründungszusammenhangs" an. Die Aufwertung des Modells zu einer Theorie, welche ihrer Natur nach vor dem "Risiko des Scheiterns" an den realen Tatsachen "immunisiert" ist (das reine Modell wird nicht durch Tatsachen, höchstens durch die Logik widerlegt!), bedeutet nach heutiger Auffassung, die Methode selbst zu verabsolutieren und wird allgemein als "Modellplatonismus" abgelehnt (vgl. ALBERT, Hans: Der logische Charakter der theoretischen National-

Beide der hier verglichenen Theorietypen verfolgen zunächst ein gemeinsames Ziel, letztlich die Aufgabe der Volkswirtschaftslehre schlechthin: Die Erklärung ursachen- und wirkungsbezogener Zusammenhänge als ökonomisches Problem. Voneinander abweichend ist jedoch bereits die Wahl des Untersuchungsobjekts als Gegenstand wissenschaftlicher Erkenntnis. Die in der Modelltheorie analysierten Zusammenhänge werden als Systeme ökonomischer Annahmen definiert, deren formale Struktur sich als widerspruchsfreies, logisch-mathematisches Gebilde darstellen läßt. ¹⁾ Untersuchungsgegenstand ist damit das meßbare Ablaufgeschehen, bereinigt von allen qualitativen Bedingtheiten.

Gegenstand der WAGNERschen Untersuchung ist nicht das konstruierte, in mathematischen Gleichungen ²⁾ und Funktionen manifestierte Ablaufmodell, sondern die unverfälscht vorgegebene Wirklichkeit. ³⁾ WAGNER sichtet systematisch historisches Tatsachenmaterial unter verschiedenen Aspekten, um daraus Erklärungseinfälle zu gewinnen, wesentliche Merkmale allgemeiner, übergeordneter Natur herauszukristallisieren, logisch zu erklären und als allgemeingültig zu deklarieren. WAGNERs Forschungsmethode gleicht in dieser Beziehung EUCKENs ⁴⁾ "generalisierender Abstraktion" zur Konstitution sogenannter "Realtypen". Diese sucht aus der Wirklichkeit das "in vielen Tatbeständen Gemeinsame" festzuhalten, reale Erscheinungen "abzubilden". Den Gegensatz zu "Real-" bilden bei EUCKEN die "Idealtypen", die "konstruiert" sind und von denen man daher nicht erwarten

Fortsetzung:

ökonomie, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 171, 1959, Seite 1 ff, sowie derselbe: Modell-Platonismus, in: Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung, Festschrift für G. Weisser, hrsg. von F. Karrenberg und H. Albert, Berlin 1963; siehe auch KÖNIG, René: Grundlagenprobleme der soziologischen Forschungsmethoden, in: ebenda: Seite 23 ff). Wenn ich trotzdem von einem Vergleich der Modell- mit der geschichtlichen Theorie ausgehe, so geschieht das mehr unter didaktischen Gesichtspunkten

- 1) Vgl. KLOTEN, N. und KUHN, H.: Formen positiver Methodologie, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 12, a.a.O., Seite 309; hier gehört auch Max WEBERs "Gedankenexperiment" hin (Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen 1922, besonders Seite 333)
- 2) Modelle brauchen nicht immer mathematisch sein, aber logisch widerspruchsfrei
- 3) Auch nach René KÖNIG (Grundlagenprobleme der soziologischen Forschungsmethoden, a.a.O., Seite 33) ist das Modell "nicht-empirisch"
- 4) Vgl. EUCKEN, Walter: Die Grundlagen der Nationalökonomie, 7. Auflage, Berlin, Göttingen und Heidelberg 1959, an verschiedenen Stellen

darf, sie so in der Wirklichkeit vorzufinden.¹⁾

Nicht nur in ihrem Untersuchungsobjekt, sondern auch hinsichtlich der **Aussagefähigkeit** unterscheidet sich die geschichtliche von der reinen Modelltheorie: Die Modelltheorie kommt zu Sätzen von der Form "aus den angenommenen Prämissen folgt logisch ...". Methodisch gesehen stehen funktionale Abhängigkeiten unter Setzung bestimmter Prämissen im Mittelpunkt. Die in Grundgleichungen gesetzten Modellelemente system-exogener und -endogener Variablen sind Ausgang für weitere Umformungen. In einer "Synthese" der Grundaussagen werden Schlüsse abgeleitet, die als **logische Implikationen** zwangsläufig aus dem Modellansatz folgen.²⁾ Die durch mathematische Umformungen der eingangs definierten Begriffe gewonnenen Ergebnisse sind reine Tautologien; die "Wahrheit" der Aussagen bezieht sich lediglich auf eine gedankentogische Notwendigkeit.

In der Auswahl der Definition selbst, die eine Ableitung der Aussage ermöglicht, ist keine Wahl zwischen "wahr" und "unwahr" zu suchen. Modellprämissen sind rein hypothetischer Natur und vom theoretischen Standpunkt unbedingt zu tolerieren. Damit ist (was WAGNER der "englischen Klassik" vorwirft) die Modelltheorie tatsachenentleert und von niederem Informationsgehalt.³⁾ Erweisen sich die Prämissen als wirklichkeitsfremd, so verliert damit die darauf basierende Aussage keineswegs ihre Gültigkeit. Ein Modell mag nutzlos, irreführend oder gar utopisch, kann aber nicht im theoretischen Sinne (bei richtiger Deduktion aus den Voraussetzungen) "falsch" sein.

1) ALBERT (Hans: Probleme der Theoriebildung, a.a.O., Seite 30) nennt allerdings diese Gegenüberstellung eine "heillose Vermengung" von "Logik und Psychologie"; vgl. auch KEMPSKI, Jürgen von: Zur Logik der Ordnungsbegriffe, besonders in den Sozialwissenschaften, a.a.O., Seite 213 ff

2) KLOTEN, N. und KUHN, H. (Formen positiver Methodologie, a.a.O., Seite 316 ff) reden hier vom "Konstitutions- und Begriffssystem". Vgl. auch Gottfried BOMBACHs (Wirtschaftswachstum, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 12, a.a.O., Seite 768) analoge methodische Behandlung der Wachstumsmodelle. Zur allgemeinen Problematik siehe KEMPSKI, Jürgen von: Handlung, Maxime und Situation. Zur logischen Analyse der mathematischen Wirtschaftstheorie, 1954, abgedruckt in: Theorie und Realität, a.a.O.; COOMBS, C.H., RIFFA, H. und THRALL, R.M.: Some Views on Mathematical Models and Measurement Theory, in: Decision Process, hrsg. von R.L. Davis u.a., New York und London 1954, Seite 25 f

3) Deswegen wird in der modernen wissenschaftlogischen Theorie das Modell nicht als in sich geschlossene Theorie anerkannt (vgl. Fußnote 4 auf Seite 46)

Die von WAGNER angestrebte Theorie ist im Vergleich wesentlich breiter angelegt. Das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" basiert auf einem Fundament sozioökonomischer und geschichtlicher Faktoren. WAGNER will, wie gesagt, in der Theorie keine Auswahl möglicher Strukturen der Wirtschaft (sprich Modelle) geben, sondern strebt eine gewisse Realtypisierung bestimmter historischer Abläufe an.¹⁾ Die Wirkungs determinanten derart analysierter sozialer und ökonomischer Verläufe sind dabei in ihrer vollen Geschichtsträchtigkeit wirklichkeitsbezogen dargestellt. Überspitzt könnte man sagen: Die Voraussetzungen des WAGNERSchen Gesetzes²⁾ entsprechen nicht nur der Realität, sie sind die volle Wirklichkeit; es genügt WAGNER nicht, eine repräsentative Auswahl wirklichkeitsnaher Voraussetzungen zu treffen, vielmehr müssen alle typischen Gegebenheiten bei der Konstituierung einer Theorie gemäß ihrer Bedeutung mit berücksichtigt werden.³⁾ Die WAGNERS Theorie zugrundeliegenden Prämissen sind - und hierin zeigt sich ein weiterer Unterschied zur Modelltheorie - meist qualitativer Natur und mit logisch-naturwissenschaftlichen Kategorien nicht immer faßbar. Auch das hängt mit dem Untersuchungsobjekt der Ausgabentheorie zusammen. Nicht das Ablaufgeschehen innerhalb einer gegebenen Datenkonstellation interessiert, sondern die sozioökonomischen Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns selbst in ihrer zwangsläufigen Veränderung ("Fortschritt von Kultur und Volkswirtschaft"). Man könnte hier vielleicht von "Rahmentheorie" reden.

Die geschichtliche, qualitative Theorie WAGNERS muß sich bezüglich ihrer Allgemeingültigkeit erhebliche Abstriche gefallen lassen. Sie steht und fällt mit der Wirklichkeitsnähe ihrer Voraussetzungen. So ist das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" auf die Zeit des "wirtschaftlichen Kapitalismus moderner Zivilisationsperioden" abgestellt. Ändert sich die historische Realität, so ist auch die gesamte Theorie ihrer Grundlage beraubt. Bewäh-

1) Hans ALBERTS (Moell-Platonismus, a.a.O., Seite 68 f) Begriff der "geisteswissenschaftlich orientierten und soziologiefreundlichen Richtung, die das Wesensdenken kultiviert", trifft auch auf WAGNERS Theorie zu

2) Vgl. hierzu Kapitel 6, II, 1 der vorliegenden Arbeit

3) Vgl. hierzu obige Bemerkung zu EUCKENS Methode der "generalisierenden Abstraktion" zur Bildung von "Realtypen". Jürgen von KEMPSKI (Zur Logik der Ordnungsbegriffe, besonders in den Sozialwissenschaften, a.a.O., Seite 212) weist darauf hin, daß der "empirisch-reale" Zweig in den Sozialwissenschaften mit Typenbegriffen einer "gewissen Variationsbreite", mit "Realtypen" und "empirischen Gesetzen" arbeitet

ren sich die "unkonditionalen" Vorhersagen in der Wirklichkeit nicht,¹⁾ wird die gesamte Theorie falsch. Bei der Formulierung der Hypothesen geht die faktische Gültigkeit der Prämissen als weitere Voraussetzung in die "Wenn-Komponente" ein.²⁾

Wenn WAGNER bei der Ableitung des Ausgabengesetzes direkt auf historischem Material aufbaut, ist seine Forschungsmethode damit noch lange nicht zu reiner Geschichtswissenschaft degradiert. Die Aufgabe des Historikers erschöpft sich mehr oder weniger in der Beschreibung und fallweisen Deutung geschichtlicher Einmaligkeiten.³⁾ Eine historische Erklärung ist nicht imstande, zu allgemeinen, universalen Hypothesen und Theorien zu kommen; sie kann lediglich singuläre Aussagen bilden. Der echte theoretische Gehalt von WAGNERs Untersuchungen liegt dagegen in einer typischen Auswahl derjenigen Kriterien, mit denen das G e n e r e l l e erfaßt, mittels derer - auf die Theorie der Staatstätigkeit bezogen - eine Systematisierung, Abgrenzung und Aufeinanderfolge von Entwicklungsstufen erarbeitet und deduktiv erklärt wird.

Es fragt sich natürlich, ob die Wirtschaftswissenschaft den von WAGNER an sie gestellten Anforderungen überhaupt gerecht werden kann. Ist es wirklich möglich, die unüberschaubare Vielfalt, Komplexheit und gegenseitige Interdependenz geschichtlicher Fakten zu entwirren und mit Hilfe der "generalisierenden Abstraktion" für weitgesteckte Prognosen nutzbar zu machen? Bis heute stellt jedenfalls das Problem der "soziologischen Induktion" eine Aufgabe dar, die noch nicht einmal in der Naturwissenschaft zur vollen Zufriedenheit bewältigt wurde.⁴⁾

-
- 1) Zur Unterscheidung von "konditionalen" und "nichtkonditionalen" Vorhersagen vgl. POPPER, K.R.: Prediction and Prophecy and their Significance for Social Theory, in: Proceedings of the Tenth International Congress of Philosophy, Vol. I, Amsterdam 1949, Seite 82 ff
 - 2) Zu einem derart aufgefaßten Begriff der "Annahme" vgl. ALBERT, Hans: Probleme der Theoriebildung, a.a.O., Seite 32 f
 - 3) So auch KEMPSKI, Jürgen von: Zur Logik der Ordnungsbegriffe, besonders in den Sozialwissenschaften, a.a.O., Seite 212 sowie POPPER, K.R.: Naturgesetze und theoretische Systeme, a.a.O., Seite 98
 - 4) Zum Induktionsproblem in der Literatur vgl. PAP, Arthur: Erkenntnistheorie, Wien 1955; BRAITHWAITE, R.W.: Scientific Explanation, a.a.O.; CARNAP, Rudolf: The Continuum of Inductive Methods, Chicago 1952; WISDOM, J.O.: Foundations of Inference in Natural Science, London 1952; WRIGHT, G.H. von: A Treatise on Induction and Probability, London 1951. Vgl. auch meine Ausführungen in Kapitel 7, II der vorliegenden Arbeit

Die Sozialwissenschaften waren bis heute nicht in der Lage, eine überzeugende Anzahl sich bewährender Vorhersagen zu erstellen und deren Geltungsbereich genau abzustechen. In der sozialen Sphäre kann man nur selten angeben, welche künftigen Ereignisse vom Verhalten einer bestimmten Gruppe abhängen und welche nicht.¹⁾ Dies gilt nicht nur für die Formulierung und Begründung gesellschaftlicher Theorien, sondern in gleichem Maße auch für die Überprüfung ihrer Richtigkeit. So wird eine Prognose quantitativer Veränderungen des staatlichen und privaten Sektors immer daran krank, daß man "technical relations" (PEACOCK und WISEMAN) von willkürlichen menschlichen Handlungen nicht trennen kann. Dies vereitelt eine logische Deduktion der Wirkung aus den geschichtlichen Umständen. Im Grunde genommen beweist eine "geschichtlich-soziale" Theorie erst mit dem tatsächlichen Eintreten gewissermaßen ihre eigene Möglichkeit.²⁾

Das subjektive Urteil über die Erfolgchancen angenommener Entwicklungsreihen erhält dadurch in der geschichtlich bezogenen Theorie einen weiten Spielraum und läßt sie - gemessen am rein analytisch-mathematisch-quantitativen Theorietypus - als ungenau und spekulativ erscheinen.³⁾

Diese allgemeine Kritik betrifft WAGNERs Theorie vor allem in ihrem Begründungszusammenhang, wie ein Blick auf seine logische Deduktion der Wirkungsverläufe aus den angenommenen Prämissen beweist.

II. Der entwicklungstheoretische Ansatz des WAGNERschen Gesetzes

1. Die Ursachen expandierender Staatsausgaben

Für Adolph WAGNER zeigt sich bereits "beobachtungsgemäß, historisch und statistisch nachweisbar ... im Staate eine deutliche Tendenz zur Ausdehnung

1) Zum Problem der Prognose vgl. den von H. GIERSCHE und K. BORCHARDT herausgegebenen Sammelband: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliches Methodenproblem, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 25, 1962, sowie meine ausführlichen Erörterungen in Kapitel 7, II der vorliegenden Arbeit

2) So verlangt man heute nicht eine "Verifizierbarkeit", sondern begnügt sich mit dem Kriterium der Widerlegbarkeit (K.R. POPPERs Falsifikationsprinzip, erstmals in: Die Logik der Forschung, Wien 1935)

3) Vgl. meine Ausführungen unter Kapitel 7, II

der öffentlichen beziehungsweise Staatstätigkeiten." ¹⁾²⁾ Man betrachte nur einmal die beiden "organischen Staatszwecke", ³⁾ den "Rechts- und Machtzweck" und den in seiner relativen Bedeutung immer wichtigeren "Kultur- und Wohlfahrtszweck": (a) "Die Ausdehnung der Staatsleistungen auf dem Gebiete des Rechts- und Machtzwecks zeigt sich einmal in der Ersetzung anderer Tätigkeiten durch diejenige des Staates, so dann in vermehrter Staatstätigkeit wegen neuer Bedürfnisse." ⁴⁾ Vor allen Dingen stellen die in einer "sich entwickelnden Volkswirtschaft" ständig neu hinzukommenden Aufgaben enorme finanzielle Anforderungen an die öffentliche Hand: ⁵⁾ Einmal bringt bei Staaten "höherer Zivilisation" "die vermehrte, verfeinerte ... Präventivtätigkeit des Staates, in der Polizei, in dem Organismus der Justizbehörden, in der bewaffneten Macht ein System, welches eine intensiv außerordentlich gesteigerte Staatstätigkeit bedingt." ⁶⁾ Zum anderen schaffen "die Entwicklung der Volkswirtschaft, so namentlich die immer weiter gehende nationale und internationale Arbeitsteilung, ferner das System der freien Konkurrenz ... immer kompliziertere Verkehrs- und Rechtsverhältnisse (Kreditwesen!)" ⁷⁾ Die damit verbundene "vermehrte Reibung" im Zusammenhang mit einer zunehmenden Volksdichte und deren lokaler Agglomeration bewirken wiederum eine extensive und intensive Steigerung staatlicher Aktivität. Hiervon sind namentlich die Verwaltungsabteilungen der Justiz, des Inneren, der Polizei, des Heeres, der Flotte und des diplomatischen Dienstes betroffen.

(b) Eine allgemeine Ausdehnung öffentlicher Tätigkeit auf dem Gebiete des Kultur- und Wohlfahrtszwecks läßt sich "durch Beobachtung konstatieren und aus den Verhältnissen des Volkslebens auf höheren

-
- 1) WAGNER, Adolph: Staat, in nationalökonomischer Hinsicht, a.a.O., Seite 734; vgl. auch derselbe: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 76
 - 2) Zu WAGNERs Gesetz als "statistische Regelmäßigkeit" und "logisches Kausalgesetz" vgl. Kapitel 5, IV der vorliegenden Arbeit
 - 3) Vgl. hierzu WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., §§ 358 - 360, Seite 885 ff
 - 4) Derselbe: ebenda: Seite 896
 - 5) Die Umstrukturierung der Tätigkeiten dagegen hat keine sonderlich starke Wirkung. Vgl. ebenda
 - 6) Ebenda: Seite 899
 - 7) Ebenda

Kulturstufen auch erklären und begründen." ¹⁾ Bisherige Tätigkeiten der Privatwirtschaften oder anderer Gemeinwirtschaften werden vom Staate übernommen, ²⁾ ganz neue Bedürfnisse tauchen auf, "für welche der Staat allein oder vorzugsweise Fürsorge trägt"; ³⁾ bereits bestehende Bedürfnisse müssen vom Staat qualitativ "feiner und vollkommener" oder "allgemeiner, reichlicher befriedigt" beziehungsweise "leichter zugänglich und wohlfeiler, wenn nicht unentgeltlich möglich werden." ⁴⁾ Charakteristische Gebiete sind Unterrichts- und Bildungswesen, Verkehrstarife, Post und Telegrafie, Gesundheits- und Armenwesen sowie allgemeine Wohlfahrtsfürsorge.

Auf dem Gebiete der "gewöhnlichen Sachgüterproduktion" ⁵⁾ verweist WAGNER auf den Wandel in der Produktionstechnik, die Kapitalakkumulation (Versorgungsbetriebe, Verkehrsbetriebe, Wegebau, Versicherungen, Banken, Eisenbahn etc. und die mit dieser Entwicklung verbundene stärkere Krisenanfälligkeit ⁶⁾ moderner Industrienationen.

F.P. SCHNEIDER ⁷⁾ hat in Anlehnung an TERHALLE ⁸⁾ versucht, die Vielzahl der von WAGNER gegebenen ausgabensteigernden Faktoren zu klassifizieren. Er nennt folgende Gruppierungen: (a) technischer Fortschritt, (b) Bevölkerungswachstum und fortschreitende Verstädterung, (c) Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat, (d) fortschreitende Arbeitsteilung, wachsende Komplizierung der Verkehrs- und Rechtsverhältnisse, (e) Krisenanfälligkeit moderner Staaten, (f) zunehmende Notwendigkeit der Übernahme von Produktionszweigen. SCHNEIDER weist darauf hin, daß Adolph WAGNER auch

1) WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 902

2) Vgl. ebenda: Seite 904

3) Ebenda

4) Vgl. ebenda: Seite 906

5) Vgl. ebenda: Seite 902 ff

6) Zu WAGNERs Konjunkturtheorie vgl. vor allem seine Artikel 'Handelskrisen', in: Westermanns Jahrbuch der Illustrierten Deutschen Monatshefte, Band 4, 1858, Seite 429 ff, 658 ff, Band 5, 1859, Seite 556 ff

7) Vgl. SCHNEIDER, F.P.: Adolph Wagner als Finanztheoretiker, a.a.O., Seite 302 ff

8) Vgl. TERHALLE, Fritz: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948, Seite 39 ff

im exogenen Faktor des Krieges eine ausgabensteigernde Komponente erblickte. Auch HANSMEYER¹⁾ interpretiert WAGNER dahingehend, daß er die aufwandserhöhende Wirkung kriegerischer Vorbereitungen und Auseinandersetzungen erkennt. Herbert TIMM²⁾ wiederum kommt zu einem gegenteiligen Ergebnis. Welche Auslegung entspricht nun WAGNERs wirklicher Ansicht?

In seinem Lehrbuch sind die kostenmäßigen Wirkungen des Krieges Gegenstand seines zweiten "Entwicklungsgesetzes der öffentlichen, besonders der Staatstätigkeit bei Kulturvölkern", dem "Gesetz des Vorwaltens des Präventivprinzips vor dem Repressivprinzip im entwickelten Staate."³⁾ Dieses Gesetz betrifft die Veränderung der "technischen Art und Weise oder Methode, in welcher der Staat seine Tätigkeiten ausführt."⁴⁾ "Der Staat sucht ... allgemeine Vorkehrungen zu treffen, d.h. er greift auf dem Gebiete des Rechts- und Machtzwecks, vor allem im *W e h r w e s e n*, ... zu umfassenden, präventiv Rechtsstörungen verhütenden Einrichtungen und Maßregeln."⁵⁾ Das Gesetz wird "begründet durch das wachsende Bedürfnis nach Ruhe und Ordnung, um mögliche Gefahren, Störungen erst gar nicht ausbrechen zu lassen und, wenn diese dennoch eintreten, umso besser und schneller mit 'wuchtiger' Repression der nun in diese Funktion übergehenden Präventiveinrichtungen ihre Wirkung und Dauer zu beschränken, Ruhe wieder herzustellen."⁶⁾ Das Moment des "Ruhebedürfnisses, auch des sicheren Vertrauens, daß Ruhestörungen unterbleiben oder im Keim unterdrückt werden," ist "auf höheren Kulturstufen und speziell auch bei höherer Entwicklung der Volkswirtschaft ..."⁷⁾ wesentlich stärker ausgeprägt.

Wiederum ein "finanzielles Folgegesetz" dieses grundlegenden "Entwicklungsgesetzes" ist eine andere zeitliche Verteilung des Finanzbedarfs: "Der laufende Finanzbedarf ist dauernd, auch in ruhiger Zeit, höher, bei der

1) Vgl. HANSMEYER, K.H.: Der Weg zum Wohlfahrtsstaat. Wandlungen der Staatstätigkeit im Spiegel der Finanzpolitik unseres Jahrhunderts, Frankfurt 1957, Seite 17

2) Vgl. TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 203 f

3) Vgl. hierzu WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., §§ 371 - 375, Seite 908 ff; Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 77 ff; Theoretische Sozialökonomik, Teil I, a.a.O., versch. Stellen

4) Derselbe: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 77

5) Ebenda

6) Derselbe: Theoretische Sozialökonomik, Teil I, a.a.O., Seite 78

7) Ebenda

Repression geringer. Aber dafür wird auch letztere seltener nötig, weil weniger Rechtsstörungen ausbrechen, und wenn diese (Kriege) doch eintreten, so wird bei dem Präventivsystem der Extrabedarf nicht viel größer, während er bei dem anderen System außerordentlich steigt. Dort wird sparsamer gewirtschaftet und läßt sich eine geordnete Besteuerung zur Deckung des Bedarfs einrichten. Hier treten in beiderlei Beziehung Schwierigkeiten ein. So verdient im entwickelten Staate auch in finanzieller Hinsicht (hervorgehoben vom Verf.) das Präventivsystem den Vorzug." ¹⁾

Der Unterschied der beiden Systeme (Präventiv- und Repressivsystem) trete immer deutlicher zum Vorschein, je weiter sich die Volkswirtschaft entwickelt. Die ökonomische Zweckmäßigkeit des Präventiv- vor dem Repressivprinzip mache sich besonders im Militärwesen hochentwickelter Industrienationen bemerkbar, da hier mit immensem stehendem Kapital zu rechnen sei.

Die hier zitierten Äußerungen Adolph WAGNERs zeigen meines Erachtens, daß weder TIMM noch HANSMEYER mit ihren gegenteiligen Behauptungen im Recht sind. WAGNER übersieht keineswegs die Tatsache, daß Kriege und Kriegsvorbereitungen (besser: Kriegsverhütungen) ihren entsprechenden finanziellen Niederschlag in erhöhten Ausgaben finden: die Bedeutung dieser Ausgabenkategorie verliert jedoch mit entwicklungsgesetzlicher Notwendigkeit immer mehr an Gewicht. Mehr läßt sich aus WAGNERs Ausführungen nicht herauslesen. Die Ansicht HANSMEYERs, bei WAGNER sei die steigende Prävention in entwickelten Kulturstaaten hauptsächliche Ursache expandierender Ausgaben, scheint nicht genügend gesichert. Aber auch TIMMs Interpretation, bei WAGNER blieben Kriegskosten so gut wie unberücksichtigt, vereinfacht zu sehr und ist in dieser Form nicht haltbar.

Inwiefern WAGNER sämtliche in der Realität wirksamen Aufwandsfaktoren erfaßt hat, sei dahingestellt; ²⁾ diese Frage ist auch im Grunde genommen für die Interpretation seines Ausgabengesetzes ohne Belang. WAGNER ging es nämlich keinesfalls darum, einen lückenlosen Katalog verlaufsbestimmender Komponenten zu geben. Die eigentliche Ursache der beschriebenen Entwicklung ist für ihn alleine der "Fortschritt" von Kultur und Volkswirtschaft. Dieser abstrakte Begriff äußert sich in bestimmten

1) WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 78

2) Zur Beantwortung dieser Frage mag vielleicht die nach Vollständigkeit strebende Systematik von Theodor PÜTZ (Wirtschaftliche Entwicklung und zunehmende Staatstätigkeit, a.a.O.) dienen. Vgl. Kapitel 7, II, 2

Merkmalen, wie beispielsweise (!) der Bevölkerungsballung, dem technischen Fortschritt. Die Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Kulturentwicklung und das ihnen zugrundeliegende "geschichtliche Entwicklungsprinzip" zwingen den Staat dazu, in verstärktem Maße tätig zu werden. Die in der Literatur gemeinhin als "Ursachen des WAGNERschen Gesetzes" behandelten Faktoren sind so gesehen nicht letztlich bestimmend, sondern abhängige Variable.

Die innere Gesetzmäßigkeit der Entwicklung ("Fortschritt") wiederum findet, wie bereits dargelegt,¹⁾ letztlich in der "psychologischen Veranlassung" des Menschen ihre Begründung und Rechtfertigung. Gemeinbedürfnisse gewinnen im Zuge der geschichtlichen Entwicklung immer mehr an Bedeutung und verlangen erhöhte Anstrengungen der öffentlichen Hand. "Der Staat wird nach treibenden Bedürfnissen der Bevölkerung, auch der Volkswirtschaft speziell, daher nach innerer gesetzmäßiger Entwicklung immer mehr wahrer 'Rechts- und Kulturstaat'." ²⁾ Die steigenden Gemeinbedürfnisse sind als Folge und Ausdruck des "Fortschritts von Kultur und Volkswirtschaft" verantwortlich für die zunehmende Staatstätigkeit. Sämtliche von WAGNER genannten treibenden Kräfte expandierender Staatsausgaben lassen sich somit auf einen einzigen übergeordneten Faktor, auf eine allumfassende Ursache verdichten.

2. Vergleich mit den Wirtschaftsstufentheorien

Das Wesen des "Fortschritts von Kultur und Volkswirtschaft" läßt sich am besten durch einen Vergleich mit den historischen Stufentheorien³⁾ verdeutlichen.

Sämtlichen Stufen bildenden Modellen liegt im Grunde genommen e i n e

1) Vgl. umfassend Kapitel 4

2) Hier WAGNER, Adolph: Staat, in nationalökonomischer Hinsicht, a.a.O., Seite 733 ff

3) Aus der Vielzahl zusammenfassender Darstellungen vgl. KELLENBENZ, Hermann: Wirtschaftsstufen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 12, a.a.O., sowie die dort angegebenen Literaturhinweise. Daneben HOSELITZ, B.F.: Theories of Stages of Economic Growth, in: Theories of Stages of Economic Growth, hrsg. von dems. u.a., Glemcoe 1960; vgl. auch meine Ausführungen in Kapitel 7, III, 2

Idee, ¹⁾ ein gemeinsames Ziel, ²⁾ ein Gegenstand, ³⁾ und eine Methode ⁴⁾ zugrunde. Dasselbe Erkenntnisobjekt geht unter anderen Gesichtspunkten, in verändertem Blickwinkel in das Modell ein. Jede Stufentheorie schildert letztlich aus einer anderen sektoralen Sicht die geschichtliche Entwicklung vom Frühstadium ohne Industrialisierung bis hin zum industriellen Spätstadium. Deshalb kann man auch bei abstrahierender Verallgemeinerung ein generelles, allen Theorien gemeinsames Entwicklungskriterium finden. Es ließe sich vertreten, in der immer stärker werdenden "Integration" das allumfassende Gliederungskriterium zu sehen. Dieses abstrakte Prinzip der "Integration" läßt sich konkret auf sämtliche Tatbestände gleichermaßen anwenden, die einseitig bei den einzelnen Stufentheoretikern hervorgekehrt wurden: Auf das menschliche Zusammenleben, die politische Organisationsform, auf Merkmale der Produktion, auf solche der Absatzwege sowie allgemein auf die Beschreibung mehr soziologischer oder organisatorischer Gesichtspunkte. Immer ist es der Weg von der isolierten Einzelwirtschaft bis hin zur integrierten Volkswirtschaft. Die Isolation macht schrittweise einer durchdringenden Integration Platz. Dieser Grundprozeß wird von den einzelnen Forschern lediglich mit verschiedenen Kriterien partieller Natur erfaßt. Jeweils andere Ausschnitte desselben Gesamtprozesses stehen im Mittelpunkt des Interesses.

Auch WAGNER versucht, "in dem großen Zeitverlauf menschlicher Entwicklung einzelne kleine Perioden zu unterscheiden, welche in gewissen Hauptpunkten etwas auf ein System gleichmäßig beherrschender Ursachen zurückzuführendes Gemeinsames bei allen kleineren Verschiedenheiten im einzelnen aufweisen." ⁵⁾ "Beherrschende Ursache" ist der "Fortschritt von Kultur und Volkswirtschaft". WAGNER konkretisiert weitgehend, was sich hinter dieser generellen Bedingung des "Fortschritts" verbirgt. Er hat dabei, genau wie die Stufenbildner, historische Prozesse zum Gegenstand seiner

-
- 1) Der organische oder evolutionäre historische Entwicklungsgedanke
 - 2) Das Erarbeiten und grundsätzliche Aufzeigen typischer Zustände beziehungsweise Elementarformen einer Entwicklung
 - 3) Die Wirklichkeit in ihrem historischen Werden
 - 4) Die Gewinnung realtypischer Begriffe (im Sinne EUCKENS) mit Hilfe einer geschichtlich vergleichenden Methode
 - 5) WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, a.a.O., Seite 14

Analyse genommen. Um die Realität in ihrem historischen Werden zu erfassen, arbeitet auch er mit einem bestimmten Kriterium, das pars pro toto kennzeichnend für die gesamte Epoche in ihrer organischen Entwicklung erscheint. Der "Fortschritt" zeigt sich in allen Lebensbereichen der Volkswirtschaft, in der Entwicklung zur staatsbürgerlichen Epoche des Verfassungsstaates, der steigenden Volksdichte, der lokalen Bevölkerungsballung, er manifestiert sich in der fortschreitenden nationalen und internationalen Arbeitsteilung, in der zunehmenden Ausbildung verkehrswirtschaftlicher Beziehungen. WAGNER nennt die übermäßige Ausdehnung des Kapitals und der Aktiengesellschaften, das Vorwärtseilen der Technik und ihre Tendenz zur gemeinwirtschaftlichen Produktion.

Dies alles sind Gesichtspunkte, die uns bei den Stufentheoretikern in ähnlicher Weise begegnen. Der "Fortschritt" im WAGNERSchen Sinne läßt sich analog unter den generellen Gesichtspunkt der "Integration" subsumieren. Gleichbedeutend ist die "Zunahme der Gemeinbedürfnisse", die "Expansion staatlicher Aktivität", eben das "Gesetz der wachsenden Staats-tätigkeit". Die "soziale Phase" schickt sich an, die "staatsbürgerliche" zu verdrängen.¹⁾ Je weiter dabei die Entwicklung von der Jetztzeit zur kommenden Periode fortschreitet, desto mächtiger dehnt sich "nach der inneren Notwendigkeit der Dinge" die öffentliche Gemeinwirtschaft in der Volkswirtschaft aus und zieht immer weitere Gebiete in ihre Sphäre. Der Übergang zur nächsten, fortschrittlicheren Entwicklungsstufe läßt sich "als Übergang von der mehr privatwirtschaftlichen zu der mehr gemeinwirtschaftlichen Organisation der Volkswirtschaft formulieren" und offenbart sich "in der fortschreitenden Ausdehnung der öffentlichen, besonders der Staatstätigkeiten."²⁾

WAGNER betrachtet zwar steigende Staatsausgaben als Indiz für den Anbruch einer neuen Geschichtsepoche.³⁾ Er will jedoch keine Stufentheorie im eigentlichen Sinne konzipieren. WAGNER verwirft die Deduktion einzelner kausaler Abhängigkeiten der historischen Stufenbildner. Das Ausgaben-gesetz reflektiert zwar die Abfolge einzelner Perioden und Epochen; es ist jedoch gleichzeitig der beherrschende praktische Faktor des Entwicklungs-

1) Vgl. WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, a.a.O., Seite 13

2) Vgl. derselbe: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 5

3) So auch TERHALLE, Fritz: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, a.a.O., Seite 40

prozesses." ¹⁾ Einerseits ist ein Aufkommen neuer finanzieller Aufgaben gleichzusetzen mit dem Eintritt in eine neue Geschichtsperiode. Andererseits sieht WAGNER in einer Ausgabenvermehrung "das Vehikel", die soziale Epoche "in der schonendsten Weise herbeizuführen." ²⁾ In dieser "kreislauftheoretischen" Argumentation ³⁾ liegt ein Vorzug des Ausgaben-gesetzes.

Andererseits sind die eigentlichen Stufentheorien WAGNERs Entwicklungslehre in der zeitlichen Ausdehnung der zugrundeliegenden Periode überlegen. Sie behandeln mehrere sich ablösende Perioden, während WAGNER den fortschreitenden Prozeß innerhalb einer einzelnen Epoche aufzeigt. ⁴⁾ Er nimmt die Entwicklungsstufe des modernen Industrialismus zum Ausgang und zur zeitlichen Begrenzung. ⁵⁾ WAGNER hat in diesem Sinne seinen Ansatz nicht zu einer eigentlichen Stufenlehre ausgebaut. Auf der anderen Seite ist es jedoch gerade die Beschränkung des Blickwinkels, die WAGNERs Theorie zu mehr werden läßt als einer reinen stufen-theoretischen Betrachtung. Dort, wo die Aufgabe des Stufentheoretikers erschöpft ist, nämlich in einer Abgrenzung und groben Charakterisierung einzelner geschichtlicher Perioden, beginnt erst die WAGNERsche Analyse, indem sie innerhalb einer einzelnen Stufe Entwicklungslinien aufzeigt.

Diese veränderte Sicht stellt WAGNER nicht in Gegensatz zu den Stufen-theorien; das Fortschreiten von Stufe zu Stufe darf nicht abrupt, sondern muß fließend gesehen werden. "Im Geschichtlichen gibt es keine Unterbrechung, keinen 'Abschnitt' im wörtlichen Sinne..." ⁶⁾ Indem WAGNER "stufenweise Entwicklungen" innerhalb einer bestimmten Periode zum Gegenstand seiner Abhandlung nimmt, fügt er sich, methodisch gesehen, er-

1) WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, a.a.O., Seite 13

2) Ebenda

3) "Kreislauftheoretisch" im Sinne RECKTENWALDs "Systematik einer allgemeinen Finanzpolitik" (in: Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, a.a.O., Seite 35; verbessertes Schema in: Tax Incidence and Income Redistribution, Detroit 1968). Sie veranschaulicht die wechselseitige Verflechtung von "Träger", "Mittel" und "Ziel" der Finanzpolitik. Eine vollständige Analyse wirtschaftlicher Zusammenhänge muß daher die "eingespielte Dichotomie von Mitteln und Zielen überwinden"

4) G.F. von SCHÖNBERG (Die Wirtschaftsstufen in der Geschichte der Volkswirtschaft, in: Handbuch der Politischen Ökonomie, Band I, 3. Auflage, Tübingen 1890, Seite 27 ff) würde beispielsweise von der Entwicklungsstufe des "Industrievolks" reden

5) Zur zeitlichen Abgrenzung vgl. Kapitel 5, I der vorliegenden Arbeit

6) WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, a.a.O., Seite 15

gänzend in die Stufentheorien ein.

In einem anderen Punkt jedoch bildet WAGNERs Entwicklungsgesetz gegenüber den alten Stufentheorien einen echten Fortschritt. Den Stufenbildnern wird allgemein zum Vorwurf gemacht, ihre Gesetze seien allein Resultat historischer Forschung; es handle sich um "historische Gliederungsschemata", "Erklärungsskizzen", "klassifikatorische Hilfsmittel" und "Entwicklungshypothesen", ¹⁾ die einer exakten theoretischen Fundierung entbehrten. WAGNERs Gesetz hat dagegen im Ansatz einen echten erklärenden Wert, da für die von ihm beobachteten Sachgesetzmlichkeiten der Aufeinanderfolge verursachende Faktoren eliminiert und in logischer Abhängigkeit zu den wirklichen Tendenzen deduziert sind. ²⁾ Für die praktische Forschung erlangt eine Entwicklungstheorie große Bedeutung, welche die Menschheitsgeschichte auf einen gesetzmäßigen Verlauf hin untersucht; wird es doch dadurch prinzipiell möglich, einmal gefundene Regelmäßigkeiten für prognostische Aussagen zu nutzen. ³⁾ Auch WAGNER verwandte seine (vermeintlich) gewonnene Einsicht in das "Entwicklungsprinzip" "moderner Volkswirtschaften" zu kühnen Voraussagen. Es ist die Rede von einer kommenden "sozialen Epoche", in der das "gemeinwirtschaftliche Organisationsprinzip" die Volkswirtschaft durchdringen und somit die Privatwirtschaft verdrängen wird. ⁴⁾ Dabei müssen seine Prognosen in Anbetracht der realen Entwicklung in den letzten hundert Jahren wie eine "Prophezeiung von verblüffendem Wahrheitsgehalt" ⁵⁾ erscheinen. Inwiefern jedoch damit die Richtigkeit der theoretischen Annahmen bestätigt wurde oder inwieweit der reine Zufall Pate stand, muß an anderer Stelle genauer untersucht werden. ⁶⁾

1) Vgl. KELLENBENZ, Hermann: Wirtschaftsstufen, a.a.O., Seite 266

2) Inwieweit der Ansatz auch zu einem richtigen Ergebnis führte, ist unter Kapitel 7, II, 2 untersucht

3) So hat man in jüngerer Zeit versucht, beispielsweise anhand der Stadien-theorie W.W. ROSTOWs (The Stages of economic Growth, Cambridge 1960, ins Deutsche übersetzt von E. Müller mit dem Titel: Stadien wirtschaftlichen Wachstums, Göttingen 1960; Stadien wirtschaftlichen Wachstums, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 177, 1961, Seite 1 ff) Richtlinien für die Entwicklungspolitik aufzustellen

4) Zu WAGNERs Prognose in ihrer Bedeutung aus heutiger Sicht siehe den folgenden Abschnitt sowie besonders Kapitel 7, II, 5

5) SCHMÖLDERS, Günter: Finanzpolitik, Berlin, Göttingen und Heidelberg 1955, Seite 125

6) Vgl. meine Ausführungen in Kapitel 7, II dieser Arbeit

III. Die Ausweitung des öffentlichen Bereichs als politische Forderung

1. Entwicklungsgesetze als Richtschnur wirtschaftspolitischen Handelns

WAGNER benutzt sein Entwicklungsgesetz nicht nur zu prognostischen Aussagen; er fühlt sich darüber hinaus berechtigt, wissenschaftlich fundierte Ratschläge für die praktische Wirtschaftspolitik zu geben. Eine Interpretation des Staatsausgabengesetzes sollte daher streng zwischen der theoretischen Aussage und der Politik unterscheiden, welche sich mit Hilfe des Gesetzes zu rechtfertigen sucht.

Wo, so bemerkt WAGNER allgemein, "das Objekt einer Wissenschaft... dem Einfluß des menschlichen Willens... unterliegen kann, und wo die Ausübung eines solchen Einflusses menschlichen Wohlfahrtsinteressen zu dienen vermag", ¹⁾ entsteht dem Nationalökonom neben der "theoretischen" auch eine "praktische" Aufgabe. ²⁾ Im theoretischen Bereich geht es darum, (a) ökonomische Erscheinungen in ihrem Verlauf zu erkennen, (b) das Typische herauszuschälen und (c) konditionelle Kausalbeziehungen zu finden. So erwies sich das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" als statistisch erkannte (analog a) Regelmäßigkeit einer Erscheinung (analog b) und schließlich als Entwicklungsgesetz (analog c). Nach WAGNER wird jedoch die ökonomische Wissenschaft ihres Charakters als "praktische Disziplin" nicht gerecht, wenn sie sich auf diese darlegende (induktive) und erklärende (deduktive) Analyse beschränkt. Neben der Frage "Was ist?" muß diejenige nach dem "Was soll sein?" treten. ³⁾

So fehlt in der Sekundärliteratur über Adolph WAGNER nur selten die Bemerkung, dieser habe seinem "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" einen normativen Anstrich verliehen, um es willkürlich zur Stützung seiner sozialpolitischen Forderungen auszunutzen. Ja, man unterstellt WAGNER sogar, er habe sich bereits in der Ableitung seiner Gesetzmäßigkeit nicht nur von theoretischen Erwägungen, sondern auch von dem Gedanken leiten lassen, daß es die Pflicht des Staates sei, eine expandierende Ausgabenpolitik zu treiben. ⁴⁾

1) WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 145

2) Vgl. genauer ebenda: §§ 55 - 64, Seite 142 ff

3) Vgl. ebenda: Seite 146. Die "praktische" Nationalökonomie umfaßt also eine "positive" und eine "normative" Analyse (Zu den Begriffen siehe RECKTENWALD, H.C.: Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, a.a.O., Seite 7)

4) So PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O., Seite 19

In jüngerer Zeit war es vor allem TIMM, der in schroffer Weise den normativen Gehalt WAGNERs Theorie als unwissenschaftlich, da unbegründet, zurückweist. WAGNER habe, so meint TIMM, das "Gesetz der wachsenden Staatsausgaben" durch eine "rosarote Brille" seiner sozialpolitischen Wünsche und persönlichen Idealvorstellungen gesehen. "Selbst ein Leser", so fährt TIMM ¹⁾ fort, "dem WAGNER unbekannt ist, wird sich nicht des Eindrucks erwehren können, daß seine Argumentation ... eher einem Plädoyer für die zunehmende Staatstätigkeit als einer nüchternen und unvoreingenommenen Analyse gleicht." TIMM ist zwar mit WAGNER der Meinung, daß "derjenige, der die immanente Tendenz der Bewegung erkannt hat, ... sehr wohl in der praktischen Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik Stellung nehmen und für die gegebene Zeit Postulate in betreff dessen, was geschehen soll, aufstellen" ²⁾ darf. Nur ist es für TIMM im Falle des Ausgabengesetzes "ebenso sicher, daß der Blick für die "immanente Tendenz der Bewegung getrübt wird, ... wenn diese Stellungnahme und die Postulate in die Analyse dessen, was ist oder sich anbahnt, Eingang finden." ³⁾

TIMM erkennt demnach, daß Adolph WAGNER in der Ausweitung öffentlicher Budgets nicht nur eine theoretisch oder faktisch begründetes Entwicklungsgesetz (Was ist ?) sieht, sondern die Ausgabenexpansion als solche befürwortet (Was soll sein ?). Dieses Werturteil sei aber unzureichend begründet. Dies, was zu beweisen gilt, habe WAGNER in "politischer Besessenheit eines Fürstreiters sozialer Gerechtigkeit" in die Ausgangsdaten hineingedeutet.

Stimmt TIMMs kritische Anmerkung oder ist es nicht doch so, daß die WAGNERs Lehrgebäude zugrundeliegenden Voraussetzungen geradezu eine positive Einstellung steigenden öffentlichen Ausgaben gegenüber erzwingen ?

Bereits an anderer Stelle der Arbeit wurde näher ausgeführt, ⁴⁾ warum WAGNER den öffentlichen Leistungen an sich positiv gegenübersteht. ⁵⁾

1) TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 220

2) TIMM zitiert hier WAGNER

3) Ebenda: Seite 202

4) Vgl. unter Kapitel 4

5) Vgl. ebenda

Die vom Staat zur Verfügung gestellten Dienste und Güter ermöglichen es, den menschlichen Gemeinbedarf zu befriedigen. Da Gemeinbedürfnisse einer "natürlichen", d.h. dem Menschen in seiner wirklichen Veranlagung entsprechenden Empfindung entspringen, sind auch die zu ihrer Befriedigung notwendigen Staatsleistungen "natürlicher" Bestandteil einer organischen Wirtschafts- und Sozialordnung. Doch nicht nur die öffentlichen Leistungen in ihrer Existenz, sondern auch ihr im Staatsausgabengesetz prognostiziertes Wachstum ist zu befürworten und aktiv zu fördern.

WAGNER geht dabei von seiner These aus, daß die stete Ausgabenerhöhung mit unaufhaltbarer Zwangsläufigkeit voranschreitet. Diese Expansion ist für ihn ein "natürlicher" historischer Prozeß, da er sich letztlich aus der "Natur der Dinge"¹⁾ und dem "Wesen des Menschen"²⁾ erklären läßt. Deswegen wird sich auch die "Macht der Dinge und die immanente Entwicklungsgesetze der letzteren" immer "stärker als aller Doktrinarismus" und alle finanziellen sowie institutionellen Hemmnisse erweisen.³⁾ Staatliche Aktionen vermögen niemals den Ablauf der Geschichte grundsätzlich zu ändern. Aus diesem Grund müssen nach WAGNER die volkswirtschaftlichen Entwicklungsgesetze als Bezugspunkt für die Beurteilung politischer Handlungen dienen. Wer nämlich bei "volkswirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklungen" die "immanente Tendenz der Bewegung erkennt" hat, ist dazu berechtigt, als Wissenschaftler sogar verpflichtet, "Postulate in betreff dessen, was geschehen soll, aufzustellen." Was nun das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" betrifft, so glaubt WAGNER aus der statistisch beobachteten und theoretisch begründeten Tendenz der Budgetexpansion konsequent schließen zu müssen, daß "eine neue Periode, welche man wohl die 'soziale' nennen darf, weil in ihr bestimmte 'soziale Ideen' hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Produktions- und Verteilungsordnung zur Herrschaft kommen", ⁴⁾ den Jetztzustand ablösen wird.⁵⁾

Hat man erst einmal erkannt, so folgert WAGNER weiter, daß eine neue

1) 2) Vgl. die Ausführungen in den Kapiteln 3, 4 und 6, II, 1

3) Vgl. WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, a.a.O., Seite 37; Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 76; Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 906 ff

4) Derselbe: Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, a.a.O., Seite 12

5) Auch A.J. SCHUMPETER (Die Krise des Steuerstaats, Graz und Leipzig 1918, Seite 59 f) glaubte ja daran, daß eines Tages die individualistisch-liberale Wirtschaftsordnung überwunden wird

Epoche begonnen hat, "so folgt alsdann, daß der 'Staatssozialismus' eben eines der Mittel sein kann und vielleicht das beste Mittel dazu ist, einer solchen 'sozialen' Epoche zum Durchbruch auf dem Wege der Reform zu verhelfen. Hierdurch werden dann auch bedeutsame finanzielle Aufgaben hervorgerufen." ¹⁾ Eine stete Erweiterung des öffentlichen Bereichs in der Wirtschaft ist somit die gegebene Maßnahme, einer "innerlich gebotenen Entwicklung" zum Durchbruch zu verhelfen. ²⁾

In WAGNERs Argumentation zeigt sich, worauf TIMM mit Nachdruck hinweist, ein gewisser Zirkelschluß. Einmal sind steigende Staatsausgaben Indiz dafür, daß eine neue Epoche angebrochen ist, andererseits sind sie durch den Politiker manipulierbar. ³⁾ Für WAGNER liegt hierin allerdings kein Widerspruch. Auch bei völlig passivem politischen Verhalten würde die natürliche Zunahme der menschlichen Bedürfnisse eine Erweiterung des öffentlichen Budgets erzwingen. Regierungen, die zu der positiven Erkenntnis gelangt sind, daß es ein Entwicklungsgesetz gibt, können dessen Verwirklichung noch durch eine Expansion der öffentlichen Haushalte beschleunigen.

2. Wertfreie Wissenschaft und normative Betrachtungsweise

WAGNER glaubt, das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" und die damit verbundene Entwicklungslehre zeige dem Menschen des Industriezeitalters das "Ziel der Geschichte" und ermögliche ihm die zielbewußte Intervention. ⁴⁾

1) WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, a.a.O., Seite 13

2) Vgl. hierzu denselben Zusammenhang im vorigen Abschnitt !

3) Diese "Inkonsequenz" haftet übrigens vielen der großen Vertreter entwicklungsgeschichtlicher Theorien an. So steht auch bei Karl MARX einmal das aller menschlicher Entscheidung entzogene "Eherne Gesetz" im Vordergrund; dann bildet wieder der Appell zur aktiven Beeinflussung den (normativen !) Inhalt der Theorie. Wozu, so wurde in diesem Zusammenhang ENGELS entgegengehalten, benötigt man denn die Bildung einer sozialistischen Partei ? (vgl. TOPITSCH, Ernst: Sozialtheorie und Gesellschaftsgestaltung, in: Theorie und Realität, a.a.O., Seite 323)

4) Die hier angenommene Kausalität von Erkennen einer Entwicklungsgesetzlichkeit und positivem Handeln ist keineswegs immer gegeben. So kann eine "theologisch" oder "metaphysisch" untermauerte Entwicklungslehre (im Sinne K.R. POPPERs ersten Stufe der Erkenntnisweise: Traditionelle Theorie, Mythos; vgl. Naturgesetze und theoretische Systeme, a.a.O., Seite 92 f) einer fatalistischen Haltung Vorschub leisten

Im Hinblick auf historische Gesetzmäßigkeiten sei es möglich, wirtschaftspolitische Maßnahmen objektiv als "gut" oder "schlecht" zu klassifizieren. Haben die Regierenden erst einmal die Zwangsläufigkeit der langfristigen Entwicklung eingesehen, so werden sie dem "natürlichen" und daher "guten" Fortschritt durch zu sparsame Ausgabenpolitik nicht im Wege stehen. Sie werden nach Ansicht WAGNERS freiwillig einer "innerlich gebotenen Entwicklung der Staatstätigkeit" die materielle Voraussetzung erfüllen.¹⁾

Die Idee der aktiv beeinflussbaren Evolution hat in gewissem Sinne durch die Stadientheorie von W.W. ROSTOW²⁾ starken Auftrieb erhalten. ROSTOWs Theorie zeigt eine entwicklungsgeschichtliche Alternative zu dem von MARX prognostizierten unausweichlichen Chaos. Sie ist normativ im Sinne WAGNERS, indem sie politische Ziele steckt und konkret beim Handeln berät. ROSTOWs Werturteile stützen sich auf zuvor erarbeitete Gesetzmäßigkeiten, wie das auch bei WAGNER der Fall ist.

Selbst die Theorie Adam SMITHs ist aus einem ähnlichen Grunde normativ. SMITH glaubt bekanntlich im System der freien Konkurrenz eine natürliche Ordnung zu erkennen. Sein "ordre naturel" war wesentlich das Ergebnis einer Analyse des Marktes konkurrenzwirtschaftlicher Beziehungen. Sie ergab, daß das Wohl des Einzelnen wie das der Gemeinschaft zur gleichen Zeit optimal erreicht werden kann, wenn der Mensch in seinem individuellen Eigensinn handelt und der Staat sich auf die Wahrung bestimmter systemerhaltender Spielregeln beschränkt. Dies bewog SMITH zu der wirtschaftspolitischen Forderung, dieser als "natürlich" erkannten Wirtschaftsordnung durch entsprechende Maßnahmen aktiv zum Durchbruch zu verhelfen. GÄFGEN³⁾ bemerkt hierzu: "In der klassischen Nationalökonomie ist der deskriptive Gehalt einer Theorie unmittelbar mit ihrer normativen Kraft verbunden; denn wenn eine Theorie ein 'ordre naturel' beschreibt,

1) So gründet WAGNER auch seine Forderung nach "Expansionsfähigkeit in der Einnahmenwirtschaft" auf die Gültigkeit des "großen Entwicklungsprinzips". "Eine wichtige prinzipielle Streitfrage über die richtigen oder passenden Einnahmequellen des modernen Staatshaushalts wird hierdurch einfach und sicher entschieden." (Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 77) Ernst TOPITSCH (Sozialtheorie und Gesellschaftsgestaltung, a.a.O., Seite 319) hat gezeigt, daß in der Sozialtheorie "die Leitbilder des gesellschaftlichen Situationsbewußtseins weitgehend durch Zukunftserwartungen bestimmt sind"

2) Vgl. ROSTOW, W.W.: Stadien wirtschaftlichen Wachstums, a.a.O.

3) GÄFGEN, Gérard: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Tübingen 1963, Seite 79

so ist das beschriebene Naturgesetz gleichzeitig die (naturrechtliche) zu empfehlende Norm, das final Anzustrebende ist gleichzeitig das kausal Erklärte ...". Bei WAGNER ist das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" wesentlicher Bestandteil der einzig "wahren", da der Natur des Menschen entsprechenden Wirtschaftsordnung.¹⁾ Das kausal beschriebene Wachstum der Staatsausgaben wird zur Norm.

WAGNERs Postulate, und hierin unterscheiden sie sich im Charakter grundsätzlich von denjenigen Adam SMITHs, sind nur "unter den gegebenen Verhältnissen des gesamten Volkslebens" zu verstehen. Sie tragen nicht absoluten, sondern z e i t b e z o g e n e n Charakter. WAGNER gibt keineswegs eine Theorie der zeitlosen Wirtschaft, wie das beispielsweise bei GOTTL-OTTLILIENFELD²⁾ der Fall ist. GOTTL will "der Wirtschaft aller Zeiten und Völker" geistig Herr werden, WAGNER die Periode des industriellen Aufstiegs analysieren.³⁾

Er versucht dabei, mit Hilfe der "verstehenden Erkenntnisart"⁴⁾ Zugang zu geschichtlichen Entwicklungsgesetzen und den darauf basierenden Werturteilen erhalten. Eine "wahrhaft geschichtliche Auffassung", so sagt WAGNER,⁵⁾ wird bestimmte Verhältnisse zuvor "verstehen suchen, sie dann mit Rücksicht auf die Gesamtverhältnisse des Volkslebens beurteilen und danach zu ihnen auch in der Praxis Stellung nehmen und Sitte und Rechtsbildung (normativ! Der Verfasser) zu bestimmen suchen." Ein Bemühen, das er mit der gesamten "Deutschen Theorie" seiner Zeit gemein hat, mag man zu Adam MÜLLER, Friedrich LIST, der älteren Historischen Schule oder auch Gustav SCHMOLLER blicken. Wird die Wirtschaft im sozialen und historischen Zusammenhang gesehen,⁶⁾ so stellt sich auch notwendig die verstehende Betrachtungsweise ein. Selbst POPPER⁷⁾ als moderner Verfechter einer wertfreien Wissenschaft, weist darauf hin, daß bereits die

1) Vgl. Kapitel 4 der vorliegenden Arbeit

2) Vgl. GOTTL-OTTLILIENFELD, Friedrich von: Wirtschaft und Wissenschaft, hier Band I, Jena 1931, Seite 48

3) Vgl. Kapitel 5, I dieser Arbeit

4) Zum Begriff im Sinne WAGNERs (nicht im Sinne der modernen Auffassung, wie sie weiter unten beschrieben ist) vgl. die Definition von WEIPPERT, Georg: Vom Werturteilsstreit zur politischen Theorie, in: Sozialwissenschaft und Wirklichkeit, Band I, Göttingen 1966, Seite 97 ff

5) WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, a.a.O., Seite 37; vgl. auch Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 162 f

6) Vgl. Kapitel 6, I und II in dieser Arbeit

7) Vgl. POPPER, K.R.: Naturgesetze und theoretische Systeme, a.a.O., Seite 87 ff

reine Beobachtung geschichtlicher Fakten einen "Denk- und Verstehensprozess" voraussetzt. Doch deckt sich WAGNERS Verstehensbegriff nicht vollkommen mit dem der modernen Literatur. "Verstehen" bedeutet heute das richtige Erkennen, Zusammenfassen und Einordnen historischer Fakten. Der Methode des Verstehens kommt die Aufgabe des Zubringerdienstes realitätsbezogener Prämissen zur Bildung eines logischen Urteils zu. Die innere Einheit der Aussagen ist also nicht durch "verstehend-sinnhafte", sondern "logische" Kategorien gewahrt.¹⁾ WAGNER dagegen beschränkt sich nicht auf reines "Erfahrenswissen" SOMBARTscher Prägung,²⁾ da es niemals zur Konstituierung von Werturteilen führen würde, denn aus der Tatsache, daß etwas ist, daß es in Raum und Zeit empirisch verwirklicht ist, kann man noch nicht auf ein "Sein-Sollen" schließen. TIMM übersieht bei seinem Einwand gegen WAGNER,³⁾ daß dieser über eine positivistische oder naturalistische Sehweise hinausgeht, um das Wesen geschichtlicher Entwicklungsprozesse zu erkennen.

-
- 1) Die Methode des Verstehens ist also heute weitgehend ihres subjektiven Charakters entoben, den ihr noch Max WEBER zudizierte (vgl. auch KLOTEN, Norbert: Der Methodenpluralismus und das Verstehen, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, a.a.O.). Allerdings scheint mir eine strenge Objektivierung nicht möglich. Beobachtete Fakten müssen in gewissem Maße in ihrem wesensmäßigen Zusammenhang 'verstanden' werden (K.R. POPPER: Die Logik der Forschung, a.a.O., sowie Naturgesetze und theoretische Systeme, a.a.O.), will man sich nicht mit bloßer "Stoffhuberei" (WEIPPERT, Georg: Die Wirtschaftstheorie als politische Wissenschaft, a.a.O., Seite 31) begnügen. So betrachtet ist eine wirklich objektive, völlig wertneutrale Verifikation realitätsbezogener Prämissen unmöglich und so etwas wie "Schätzurteile" (JÖHR, W.A.: Schätzurteil und Werturteil, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, a.a.O.) sind notwendiger Bestandteil der wissenschaftlichen Analyse
 - 2) Werner SOMBART (Die drei Nationalökonomien, Geschichte und Systeme der Lehre von der Wirtschaft, München und Leipzig 1930, Seite 69) kann hier als Wegbereiter der modernen Auffassung angesehen werden. Nur dort, wo er ein empirisch gegebenes Objekt vor sich hat, glaubt er das "Verstehen" anwenden zu können. Damit dringt er jedoch nicht zu irgendwelchen "Seinsnotwendigkeiten des Zusammenlebens" vor (vgl. Kommentar von WEIPPERT, Georg: Vom Werturteilsstreit zur politischen Theorie, in: Sozialwissenschaft und Wirklichkeit, Band I, a.a.O., Seite 106 f)
 - 3) TIMMS Einwand (vgl. zu Beginn dieses Abschnitts) läuft ja darauf hinaus, WAGNER habe aus der Tatsache expandierender Staatsausgaben auf eine Entwicklungsgesetzlichkeit geschlossen

Hinter dem äußerlich wahrnehmbaren geschichtlichen Vorgang erblickt WAGNER stets den handelnden Menschen. Durch bloßes Hinschauen und Beobachten kann aber das "Wesen des Menschen" und damit auch der naturhafte Gang der Geschichte nicht begriffen werden. WAGNERs "Verstehen", vielleicht zu vergleichen mit GOTTLs "sinnhaftem Erfahren",¹⁾ sucht so Wirklichkeitsschichten zu erschließen, die jenseits der sinnlichen Wahrnehmung liegen.²⁾ Indem WAGNER das "Sein" nicht auf die historisch konkrete Wirklichkeit einschränkt, gelangt er zu Entwicklungsgesetzen und zu einem Urteil über "richtiges wirtschaftspolitisches Handeln" und über eine "natürliche Wirtschaftsordnung".³⁾ So gesehen tragen WAGNERs Werturteile ontologischen Charakter und gleichen denen eines GOTTL-OTTLILIENFELDs.⁴⁾ WAGNER prüft die zu beurteilende Erscheinung stets auf ihre Daseinsrichtigkeit, indem er das "Wesen des Menschen" zum Maßstab nimmt.⁵⁾ Der Sinn der Wirtschaft kann nur im Zusammenhang mit dem Sinn des Menschen erschlossen werden oder überhaupt nicht. Das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" findet in der psychologischen Veranlagung der Individuen nicht nur eine ursächliche Erklärung, sondern gleichsam eine Rechtfertigung.

Wie bereits anklang, entspricht WAGNERs methodisches Vorgehen nicht mehr der heutigen wissenschaftslogischen Auffassung. Normative Wertungen, ohne die freilich keine Gesellschaftsgestaltung möglich ist, solltensich in der Nationalökonomie im Sinne WEBERs auf die Frage beschränken: "Wie ist ein gesetztes Ziel am besten zu erreichen?"⁶⁾ Indem jedoch WAGNER

-
- 1) Vgl. GOTTL-OTTLILIENFELD, Friedrich von: Wirtschaft und Wissenschaft, Band I, a.a.O., Seite 112
 - 2) So bleibt nach WAGNERs eigenen Ausführungen bei der Konstituierung von Werturteilen stets ein gewisser "Spielraum für die Tätigkeit der gestaltenden schöpferischen Phantasie"; vgl. Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 162
 - 3) Vgl. hierzu Kapitel 3 dieser Arbeit
 - 4) Vgl. GOTTL-OTTLILIENFELD, Friedrich von: Wirtschaft und Wissenschaft, Band II, a.a.O., Seite 837 f
 - 5) Vgl. auch WAGNERs Bemerkung in: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 162 f
 - 6) Gisbert RITTIG (Prinzip des Offenen Systems. Bemerkungen zum Werturteilsproblem, in: Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung, a.a.O., Seite 82) meint im gleichen Sinne: Die Wissenschaft "kann sogar Wertanalysen treiben, d.h. über die Sinnkonsequenzen aus dem Anstreben des einen oder anderen Zwecks Auskunft geben..." Sie vermag aber nicht zu "sagen, ob dieser oder jener Zweck, dieser oder jener Wert angestrebt werden soll, solange nicht letzte Werte... festgesetzt

das Ziel selbst durch die Methode des Verstehens fixieren und wissenschaftlich zu rechtfertigen sucht, sind seine gewonnenen Einsichten nicht frei von der sie aufstellenden Person. Seine Wertungen tragen subjektiven Charakter und sind damit "echte" Werturteile im Sinne JÖHRs,¹⁾ sein Gesetz ist "reflexive Sozialtheorie".^{2) 3)} Die Wirtschaftswissenschaft ist aber heute im allgemeinen bereit, von einem werturteilsfreien Standpunkt aus zu forschen.⁴⁾

Adolph WAGNER ist jedoch nicht nur kritisch entgegenzuhalten, daß sein Versuch, (a) aufgrund der "verstehenden Methode" (b) geschichtliche Entwicklungsgesetze zu finden und (c) diese zur Richtschnur wirtschaftspolitischen Handelns zu machen, nach heutiger Auffassung als unwissenschaftlich gelten. Bereits seine dem Entwicklungsgesetz zugrundeliegende Theorie vom "Wesen des Menschen" (Zunahme der Gemeinbedürfnisse bei fortschreitender ökonomischer Entwicklung) trägt spekulative Züge. Es hat sich gezeigt, daß die "geheimen Verführungskünste"⁵⁾ der industriellen Werbeleiter durchaus das "natürliche Maximalmaß betreff individueller Bedürfnisse" ins Ufer-

Fortsetzung: sind. Dies letztere kann sie aber erst recht nicht." Ähnlich auch LUTZ, F.A.: Politische Überzeugungen und nationalökonomische Theorie, in: Ordo, Band 9, 1957, Seite 5 ff, hier Seite 6; FRIEDMAN, Milton: Essays in Positive Economics, Chicago 1953, Seite 3 ff

- 1) Vgl. JÖHR, W.A.: Schätzurteil und Werturteil, a.a.O.
- 2) Zu diesem Begriff siehe TOPITSCH, Ernst: Sozialtheorie und Gesellschaftsgestaltung, a.a.O., Seite 320
- 3) Vgl. auch Hans ALBERTs Kritik am "Essentialismus", in: Probleme der Theoriebildung, a.a.O., Seite 19 ff
- 4) Auch Hans ALBERT (Wissenschaft und Politik. Zum Problem der Anwendbarkeit einer wertfreien Sozialwissenschaft, in: Probleme der Wissenschaftstheorie, Festschrift für Victor KRAFT, hrsg. von dems., Wien 1960) sieht die partielle "Remythologisierung" in der Nationalökonomie weder als repräsentativ noch als rational akzeptabel an. In neuerer Zeit war es lediglich Georg WEIPPERT (vgl. auch Werner EHRLICHERs einleitende Bemerkung zu WEIPPERTs Sammelband Sozialwissenschaft und Wirklichkeit, a.a.O., Seite 6), nach dessen Ansicht die Erkenntnismöglichkeiten der Wissenschaft über teleologische Urteile hinaus in den Bereich der ontologischen Werturteile reichen sollten. Vgl. dagegen K.R. POPPERs Kritik am "Essentialismus": Three Views Concerning Human Knowledge, 1956, abgedruckt in: Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge, hrsg. von dems., London 1963
- 5) Vgl. das bekannte Buch von PACKARD, Vance: The hidden Persuaders, vom Autor ins Deutsche übersetzt mit dem Titel: Die geheimen Verführer, Düsseldorf 1958; vgl. auch den Tenor bei GALBRAITH, J.K.: Gesellschaft im Überfluß, a.a.O.

lose zu steigern vermögen. Damit aber entfällt letztlich das treibende Moment für eine überproportionale Zunahme des staatlichen Sektors. WAGNERs Thesen entbehren hier einer ausreichenden wissenschaftlichen Fundierung. Trotzdem wäre es weit verfehlt (und das sollte bewiesen werden), ihm ein mehr oder weniger unbewußtes Abgleiten in subjektive Forderungen zu unterstellen.

Noch eine weitere kritische Anmerkung ist hier angebracht: WAGNER sieht die kommende "mehr gemeinwirtschaftlich organisierte Wirtschaftsordnung" als heilsamen Fortschritt an. Wer aber sagt ihm, daß diese Entwicklung wirklich zu einem glücklicheren Dasein des Menschen führt? Ohne eine derartige "evolutionär-geschichtsphilosophische" Einstellung wären WAGNERs Forderungen allerdings sinnlos.¹⁾ Man will ja nur bestimmte Zustandsänderungen herbeiführen, wenn man in der neuen Phase wirklich besser zu leben hofft. Dies gilt für jede Politik und ist sogar für GUITTON,²⁾ etwas einseitig, eine *conditio sine qua non* für die Nationalökonomie. WAGNERs Gesetz zeigt, um noch einmal auf den Vergleich mit den Stufentheoretikern zurückzukommen, in dieser Hinsicht besonders auffällige Gemeinsamkeiten mit den Lehren eines LIST, HILDEBRAND und WILBRAND. Diese Gruppe der Stufenbildner könnte "evolutionistisch" bezeichnet werden, da auch in ihrem System Geschichte und Fortschritt miteinander verbunden sind. Die einzelnen Stufen geben zugleich Hinweis darauf, welche politischen Maßnahmen angebracht sind, um die ohnehin gegebene Entwicklung möglichst schnell und ungestört ablaufen zu lassen. Diese evolutionistischen Stufenlehren enthalten zumindest implizite die Voraussetzung, daß alle Gesellschaften den "höheren" Zustand anstreben möchten.

1) Es ist das gemeinsame Ziel aller evolutionären Geschichtsphilosophen, dem Menschen eine bessere Welt zu bescheren. Vgl. hierzu ZIMMERMANN, L.J.: Geschichte der Theoretischen Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, Köln 1961, Seite 85 ff

2) Vgl. GUITTON, Henri: Beziehungen zwischen dem Fortschritt der wirtschaftlichen Wohlfahrt und dem menschlichen Fortschritt, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Band 15, 1956, Seite 32 ff

Kapitel 7: Das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" in der Literatur - eine kritische Würdigung

1. Das Gesetz im alten Schrifttum (dogmenhistorischer Rückblick)

1. Einige Vorläufer Adolph WAGNERs

Das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" ist heute untrennbar mit dem Namen Adolph WAGNERs verknüpft. Dennoch darf man in WAGNER nicht den alleinigen Urheber des nach ihm benannten Gesetzes sehen. Bereits vor seiner Zeit wurde die Frage nach dem Wachstum und den Grenzen der Staatstätigkeit gestellt. Greifen wir beispielhaft einige Arbeiten heraus: ¹⁾ In der "klassischen Nationalökonomie" führte die Auffassung vom "Staat als Konsumenten" dazu, von der öffentlichen Hand möglichstste Abstinenz zu verlangen. Auch David RICARDO ²⁾ aberkennt staatlichen Verausgabungen jegliche Produktivität und sieht, wie einst SAY, in dem auf ein Minimum reduzierten Budget das Ideal. Es wäre jedoch verfehlt, von "der" Klassik schlechthin zu sprechen. So erörtert bereits Adam SMITH in seinem "Wealth of Nations" ³⁾ die Frage nach dem möglichen Ausmaß und der quantitativen Entwicklung staatlicher Aufwendungen. ⁴⁾ Die Ausgabenhöhe für verschiedene Staatsleistungen sieht er als historisch bedingt an. Je nach geschichtlicher Situation liegt auch ein generelles Anwachsen des gesamten Staatsvolumens durchaus im Bereich des Möglichen. ⁵⁾ Von einem gesetzmäßigen Entwicklungstrend öffentlicher Ausgaben ist jedoch nicht die Rede.

1) Die Schriften sind alle jüngeren Datums. Ältere Studien nehmen die zu deckenden Ausgaben in Umfang und Struktur als unabänderliches Politikum kritiklos hin. Alleine in der Mittelbeschaffung liegt das Problem der Finanzwissenschaft. Vgl. ALBRECHT, Gustav: Das Problem der öffentlichen Ausgaben in der älteren Finanzwissenschaft, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 148, 1938, Seite 171 ff

2) Vgl. RICARDO, David: Principles of Political Economy and Taxation, 1817, ins Deutsche übersetzt von H. Waentig mit dem Titel: Grundsätze der Volkswirtschaft und Besteuerung, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister, Band V, Jena 1923

3) Vgl. SMITH, Adam: An Inquiry into the Wealth of Nations, 1776/77, abgedruckt in: Every Man's Library, New York 1954

4) Nach COMSTOCK, Alzada: Public Expenditure, in: Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. 6, 1950, Seite 5 ff als einer der Ersten überhaupt. Vgl. allgemein ECKSTEIN, Günter: Adam SMITHs Finanzwissenschaft. Eine Analyse in neuerer Sicht, Diss. Erlangen-Nürnberg 1967

5) Vgl. SMITH, Adam: An Inquiry into the Wealth of Nations, a.a.O., Seite 211

Karl Heinrich RAU¹⁾ beurteilt die Höhe staatlicher Aufwendungen nach dem damit induzierten volkswirtschaftlichen Effekt. Eine Budgetgrenze sei durch die "Vernunftsbestimmung des Staates" fixiert. "Vernünftig" ist nach RAU eine den Gesetzen der Volkswirtschaft untergeordnete Ausgabenpolitik. Beurteilungskriterium hierfür bildet die gemeinnützige Wirkung öffentlicher Ausgaben, erkennbar am Ausmaß der dadurch bedingten gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung (Überwiegen des erreichten Nutzens über den in der Aufopferung an materiellen Gütern gelegenen Verlust). Expandierende Staatsausgaben finden ihre definitive Grenze dort, wo sie der privaten Wirtschaft kein die Aufopferung an Sachgütern übersteigendes Äquivalent mehr bieten, d.h. keinen Nutzen mehr bringen können. Diese normative Budgetgrenze kann auch realiter nicht überschritten werden, da nach RAU nur "nützliche" Ausgaben ihre eigenen Einnahmen schaffen und sich auf lange Sicht als tragbar erweisen.

Im Gegensatz zu RAU ist bei J.G. HOFFMANN²⁾ bereits eine positivere Einstellung staatlichen Leistungen gegenüber erkennbar. Er ist der Auffassung, daß wachsende Staatsausgaben sowohl Mittel als auch Indikator zunehmender Volkswohlfahrt sein können, eine These, die später bei Adolph WAGNER als logisch begründete Theorie wiederkehrt.

Mit Karl UMPFENBACH rückt die Frage nach den staatlichen Ausgaben in Ausmaß und Entwicklung endgültig in den Vordergrund der Diskussion. Finanzwissenschaft, so meint er, "ist die systematische Darstellung der Grundsätze, nach welchen die Zulässigkeit des Finanzbedarfs zu beurteilen, das hiernach erforderliche Einkommen der Staatsgewalt aus dem ganzen Volkseinkommen auszuscheiden und dem politischen Zwecke gemäß zu verwirklichen ist."³⁾ Mit diesen Worten umreißt UMPFENBACH ein Problem, das die gesamte deutsche finanzwissenschaftliche Literatur des ausgehenden 19. Jahrhunderts ("Deutsche Finanzklassik") beherrschte: Die Allokation volkswirtschaftlicher Hilfskräfte auf öffentliche und private Bedürfnisse.

In der Frage der optimalen Staatsausdehnung fordert UMPFENBACH, ähnlich wie RAU, Vor- und Nachteile öffentlicher Verausgabungen gegenein-

1) Vgl. RAU, K.H.: Lehrbuch der politischen Ökonomie, Band III, Finanzwissenschaft, a.a.O., hier 3. Auflage, 1850. Allgemein zu RAU siehe SINEWE, Klaus: Karl Heinrich Rau. Persönlichkeit und wissenschaftliche Leistung in moderner Sicht, Diss. Erlangen-Nürnberg 1965

2) Vgl. HOFFMANN, J.G.: Die Lehre von den Steuern, Berlin 1840

3) UMPFENBACH, Karl: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Erlangen 1859, Seite 16

ander abzuwägen. Er schafft jedoch im Gegensatz zu jenem die theoretische Voraussetzung für das Zustandekommen eines Gleichgewichtspunktes durch zwei Prämissen: Staatsbedürfnisse besitzen unterschiedliche Intensität (Aufstellen einer Rangskala), und zur Erfüllung zunehmend minder intensiver Bedürfnisse sind zunehmend verhältnismäßig größere Opfer von privater Seite zu bringen. ¹⁾ "Je tiefer ein Bedürfnis in der Skala steht, desto mehr wird, wegen der immer wachsenden Größe der von den wichtigsten Zwecken bereits weggenommenen Beträge, das Gewicht des Opfers in den Vordergrund treten, so daß zuletzt das Moment des Opfers überwiegt. Mit der Erreichung dieses Punktes schließt die Größe des Finanzbedarfs ab und hört die Berechtigung ... zu jeder weiteren Verwendung auf." ²⁾

Da nach UMPFENBACH die Wohlfahrtssteigerung selbst zu einem Staatszweck erhoben wird, ergibt sich nicht nur aus finanzwirtschaftlichen Gründen, sondern auch aus der Vermeidung volkswirtschaftlicher Zielkonflikte eine Grenze des öffentlichen Aufwands. ³⁾

Bei UMPFENBACH ist, ähnlich wie bei WAGNER, die zulässige Ausgaben-erhöhung gleichbedeutend mit einem Zwang zu vermehrter Staatstätigkeit. Deshalb unterscheiden sich normative und positive Aussage nicht. Die gewollte entspricht der tatsächlichen Entwicklung. Es "liegt in der Berechtigung zu einer Ausgabe die Notwendigkeit zu deren Vornahme. Dürfen ist hier Müssen, weil eben ja das Dürfen ausspricht, daß durch die Verwendung ein das Opfer mehr als vergütender Vorteil entsteht, den die höchste Gewalt nur mit Verleugnung ihrer Pflichten ungenützt lassen könnte." ⁴⁾ Diese Auffassung entspricht einer völlig gewandelten Einstellung zum Staat und dessen Leistungen und verträgt sich nicht mehr mit RAUs oberstem Postulat der Sparsamkeit. Der Sinn einer Staatswirtschaft, worauf auch WAGNER immer wieder hinweist, kann und darf nicht darin bestehen, sich mit dem Notdürftigsten zu bescheiden.

Der von UMPFENBACH aufgezeigte Optimalpunkt staatlicher Aufwendungen ist nicht absolut gegeben, sondern verschiebt sich bei wachsendem Volkswohlstand. ⁵⁾ Die Höhe der Staatsausgaben ist von der erreichten Kulturstufe

1) Vgl. UMPFENBACH, Karl: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, a.a.O., Seite 47

2) Ebenda

3) Vgl. ebenda: Seite 18 ff

4) Ebenda: Seite 47

5) Ebenda: Seite 25

abhängig. Schon in der ersten Auflage seines Lehrbuchs sagt UMPFENBACH: "Das Gesetz der Größe des Staatsbedarfs ist ein regelmäßiges Fortschreiten der menschlichen Gemeinwesen." ¹⁾

Der Nutzen-Kosten-Vergleich kehrt ähnlich auch in STEINs "Reproduktionslehre" wieder. STEIN geht davon aus, daß produktive Ausgaben stimulierend auf die gesamte Wirtschaft wirken ²⁾ und so "ihre eigenen wirtschaftlichen Bedingungen wiedererzeugen." ³⁾ "Ein Staat kann nie zuviel ausgeben, solange die Reproduktion seiner Ausgaben die Summe derselben mit dem landesüblichen Fuße verzinst und amortisiert." ⁴⁾ STEIN läßt in seiner Reproduktionstheorie die bisher unterstellte e i n s e i t i g e Abhängigkeit staatlicher Ausgaben von der durch private Hand hervorgerufenen volkswirtschaftlichen Leistungskraft fallen. "Die Einzelnen können einen wesentlichen Teil der Voraussetzungen ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Entwicklung sich als Einzelne nicht selbst schaffen; diesen Teil muß der Staat darbieten." ⁵⁾ Er fungiert analog privatwirtschaftlicher Unternehmungen als Produktivfaktor und trägt zur Erhöhung der volkswirtschaftlichen Leistungskraft bei.

Im Gleichgewicht muß dann der Staat "eben soviel zurückgeben ..., als er in den Finanzen genommen hat." "Nimmt er weniger, so erfüllt er nicht die Aufgabe der Verwaltung; nimmt er mehr, so bedroht er die individuelle Entwicklung." ⁶⁾ Die Ideen UMPFENBACHs kehren also in STEINs "wirtschaftlichem Verwaltungsprinzip" in ähnlicher Weise wieder, wenn auch die gesamtwirtschaftliche Produktivität als objektiver Maßstab reine "Nutzen"erwägungen ersetzt hat.

Bei fortschreitender Entwicklung der Volkswirtschaft werden nach STEIN die Forderungen Einzelner an den Staat ständig größer. "Je weiter sich das Gesamtleben entwickelt, umso entscheidender wird das, was die Gesamtheit für den Einzelnen leistet, und umso größer und bestimmter werden die Forderungen der Einzelnen an den diese Gesamtheit vertretenden Staat. Die Folge ist, daß mit fortschreitender Entwicklung der Völker ... auch die Ausgaben der

1) UMPFENBACH, Karl: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, a.a.O., Seite 15; vgl. auch Seite 23 ff

2) Vgl. STEIN, Lorenz: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Leipzig 1875, Seite 5

3) Ebenda: Seite 99

4) Ebenda: Seite 102 f

5) Ebenda: Seite 13 f

6) Ebenda: Seite 14

Völker steigen. Das regelmäßige Steigen der Ausgaben ist daher ein bestimmtes Zeichen des Fortschreitens der Völker." ¹⁾ Die erforderliche vermehrte Ausgabentätigkeit schaffe ihrerseits gesteigerte Deckungsmöglichkeiten, so daß auch von finanzieller Seite die Expansion reibungslos vonstatten geht.

Es ist nicht eindeutig feststellbar, ob nun STEIN mit diesen Gedanken WAGNER beeinflusste oder ob nicht umgekehrt WAGNERS Theorie der öffentlichen Ausgaben STEINs Lehre befruchtete. Immerhin gibt es zu denken, daß sich STEINs reichhaltige Ausführungen noch nicht in der ersten Auflage seines Lehrbuchs finden.

Mit SCHÄFFLE tritt jener Fragenkomplex, den wir bei UMPFENBACH als typisch für die deutsche finanzwissenschaftliche Richtung des ausgehenden 19. Jahrhunderts bezeichneten, vollends in den Vordergrund. Das "oberste zugleich staatliche und volkswirtschaftliche Prinzip der Finanzwirtschaft" ist die Bestimmung und Erhaltung des Gleichgewichts zwischen dem öffentlichen und nichtöffentlichen Bedarf. ²⁾ Ähnlich wie UMPFENBACH ³⁾ verwirft SCHÄFFLE jedoch die Reproduktionstheorie zur Bestimmung dieses volkswirtschaftlichen Gleichgewichts. Nach SCHÄFFLEs Ansicht sind selbst die nützlichsten Steuerausgaben in der Regel "nicht Verausgabungen für die Nationalproduktion, sind also ihrem größten Betrage nicht produktiv im strengen Wortsinn." ⁴⁾ Keine Reproduktivitätsmerkmale, sondern Gesichtspunkte des Bedarfs spielten bei der Frage der Allokation volkswirtschaftlicher Produktivkräfte die entscheidende Rolle: SCHÄFFLE sieht den Privathaushalt zusammen mit dem öffentlichen als organische, zusammenhängende Glieder eines gesamtwirtschaftlichen Haushalts. Durch die Gleichrangigkeit der beiden Glieder taucht zwangsläufig die Frage nach einer gerechten, verhältnismäßigen Aufteilung der volkswirtschaftlichen Hilfsquellen auf. Staatliche und nichtstaatliche Bedarfe sind integrierende Teile eines zusammengesetzten Gesamtbedarfs, "die einen wie die anderen sind im Verhältnis ihrer Bedeutung für die Erhaltung und Entwicklung der ganzen Volkswirtschaft einschließlich aller Glieder der letzteren berechtigt." ⁵⁾ Da nun die Bedarfstruktur eines Volkes zeitlichen Wandlungen unterworfen ist, weist SCHÄFFLE auf die geschichtliche Bedingtheit der Budgethöhe hin.

1) STEIN, Lorenz: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, a.a.O., Seite 14

2) Vgl. SCHÄFFLE, Albert: Die Steuern, allgemeiner Teil, Leipzig 1895, Seite 174

3) Vgl. UMPFENBACH, Karl: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, a.a.O., Seite 42

4) SCHÄFFLE, Albert: Die Steuern, a.a.O., Seite 149 f

5) Ebenda: Seite 174 f

Er bestreitet die Existenz eines absoluten Maximalpunkts. Optimal sei die nationale Produktivkraft auf Staat und Private dann verteilt, wenn der augenblicklichen Bedarfsstruktur des Volkes entsprochen sei. Darüber entscheide der Staat nicht autoritär, sondern das gesamte Volk in einem "Streit der Meinungen". ¹⁾

Bezüglich der quantitativen Ausgabenentwicklung kommt SCHÄFFLE zu dem Schluß, das gesamtwirtschaftliche System wachse absolut gesehen an, "relativ" jedoch dürfte "am Anfang der Kultur bei schwachen Privatkraften das Staats- und gemeinwirtschaftliche System ²⁾ mehr natürlichen Boden haben ..., während nachher ... die Selbstverantwortlichkeit der gemeinwirtschaftlichen Bevormundung jeder Art immer mehr Boden abgewinnt. Absolut betrachtet nimmt dagegen auch die Gemeinwirtschaft ... immer reichere Formen ... an." ³⁾

Auch SCHÄFFLEs Beitrag zeigt, daß WAGNER keinesfalls als alleiniger Urheber des nach ihm benannten Gesetzes gelten kann. Im Prinzip sind bereits SMITHs Darlegungen zu bestimmten Einzelaufwandsposten (Militärausgaben) Hinweise auf eine gesetzliche Zunahme der staatlichen Aufgaben zu finden. Inwieweit darüber hinaus in der fremdsprachigen Literatur Autoren das WAGNERSche Gesetz vorwegnahmen ⁴⁾ läßt sich heute nur schwer feststellen. Arbeiten wie die von ADAMS ⁴⁾ beweisen jedoch, daß nicht nur die "Deutsche Finanzklassik" die Expansion der Staatswirtschaft auf eine ihr zugrundeliegende Entwicklungsgesetzlichkeit hin untersuchte.

2. Die Literatur nach WAGNER bis JESSEN

Nicht nur Adolph WAGNER, sondern auch viele seiner Zeitgenossen sahen in der expansiven Staatsausgabenentwicklung eine Gesetzmäßigkeit. Freilich sind dabei die jeweils angeführten Argumente nur zu oft wissenschaftlich unfundiert. Sie entspringen meist subjektiv gefärbten, durch eine positive Haltung zu Staat und öffentlichen Leistungen einseitig beeinflussen Beweggründen.

1) Vgl. SCHÄFFLE, Albert: Die Steuern, a.a.O., Seite 175 f

2) SCHÄFFLE faßt den privatwirtschaftlichen Bereich sehr eng und stellt ihn Familie und Staat als gemeinwirtschaftlichem Sektor gegenüber !

3) Derselbe: Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft, a.a.O., Seite 335

4) Vgl. ADAMS, H.C.: The science of Finance, New York 1899

Ähnlich verhält es sich auch mit den Ausführungen Wilhelm ROSCHERs. Er erkennt die Ausweitung des staatlichen Sektors als "Tatsache" an und deutet sie darüber hinaus als gesetzmäßige Entwicklung. Das Wachstum erfolge "gewiß nicht bloß wegen des Wunsches der Mächtigen, ihren Machtbereich zu erweitern, sondern auch weil sich die Ansprüche des Volkes an seinen Staat vergrößern." ¹⁾ Auch bei ROSCHER steht die steigende Bedeutung des öffentlichen Bereichs in enger Beziehung zur Kulturentwicklung eines Landes. Sie äußert sich in einer gegenüber der Bevölkerungsvermehrung überproportionalen Zunahme staatlicher Verausgabungen. ROSCHER ist jedoch nicht der Meinung, daß damit auch eine immer größere Quote des Volkseinkommens durch die Kassen des Fiskus laufen muß. Er hofft, daß diese von WAGNER befürwortete Entwicklung nicht eintrete, denn: "Bei den schlimmen Folgen, die jede aufgezwungene Gütergemeinschaft für die Produktion und Konsumation zu haben pflegt, ist es ein zwar nur äußerliches, aber sehr beruhigendes Symptom, wenn sich zeigt, daß die Staatsausgaben trotz ihres absoluten Wachstums doch eine geringere Quote des Volkseinkommens bilden." ²⁾

Auch WAGNERs bedeutender Zeitgenosse Gustav COHN hält eine enge Korrelation zwischen dem Stand der Kultur eines Volkes sowie dessen Ausgaben für öffentliche Güter und Dienste für wahrscheinlich. Das jeweils erreichte Niveau kultureller Entwicklung bestimme und begrenze einerseits das Ausmaß staatlicher Aktivität, erlaube aber auch andererseits gemäß dem kulturellen Fortschritt selbst eine sukzessive Ausweitung des Ausgabenvolumens. Mag auch, so sagt COHN, ab und zu eine staatliche Tätigkeit überflüssig werden, so "ist es doch ein beständig anschwellender Strom, welcher unwiderstehlich die Aufgaben des Staates weiterentwickelt, sofern nur überhaupt die Kultur der Völker sich fortentwickelt." ³⁾ Allerdings ist bei Gustav COHN von einem wachsenden Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt keine Rede. Das "Treibende" der Entwicklung deutet COHN ähnlich wie WAGNER, nur daß mit der Ausbreitung demokratischer Ideen ein zusätzlicher ausgabensteigernder Faktor erwähnt ist. ⁴⁾

Noch uneingeschränkere Zustimmung findet das WAGNERsche Gesetz bei von EHEBERG, der an seine Gültigkeit unabhängig von Verfassung und Größe

1) ROSCHER, Wilhelm: System der Finanzwissenschaft, Stuttgart 1886, Seite 451

2) Ebenda: Seite 452 f

3) Vgl. COHN, Gustav: System der Finanzwissenschaft, Stuttgart 1889, Seite 47

4) Vgl. ebenda: Seite 59

eines Landes glaubt. ¹⁾ Überall und zu jeder Zeit lehre die Beobachtung der Geschichte, "daß mit der zunehmenden Kultur auch die Tätigkeit des Staates zunimmt." ²⁾ Das Anwachsen des Ausgabenstroms zeige sich deutlich im Militärwesen, vor allem jedoch beim Wohlfahrtswesen. ³⁾ EHEBERG versucht darüber hinaus, seine Annahme statistisch zu beleben. Die Unvollständigkeit dieses empirischen Beweises berechtigt natürlich in Anbetracht des zu damaliger Zeit noch recht lückenhaften statistischen Zahlenmaterials zu keinem abwertenden Urteil.

Einer der ersten Versuche überhaupt, anhand statistischer Unterlagen eine Gesetzmäßigkeit in quantitativen Veränderungen der Staatsausgaben nachzuweisen, wird in der Arbeit von Eduard PFEIFFER ⁴⁾ vorgenommen. PFEIFFER zieht aus den von ihm aufbereiteten Zahlen den Schluß, der Staatsaufwand hochentwickelter Völker sei umfangreicher als derjenige niederer Kulturen, wobei es jedoch einen Kulminationspunkt in der Entwicklung gäbe.

Auf die bestehenden Schwierigkeiten, von statistischer Seite einen Beweis für die Gültigkeit des WAGNERSchen Gesetzes zu liefern, weist besonders F.S. NITTI hin. Trotz der mannigfachen Gründe, die einen aussagefähigen zeitlichen Vergleich der Staatsausgaben erschweren, ⁵⁾ konstatiert auch er einen beträchtlichen Anstieg.

Das seinerzeit bekannte Lehrbuch Max von HECKELs behandelt ebenfalls das Problem zunehmender Staatsausgaben. Obwohl von HECKEL ein ausgezeichnete Kenner der WAGNERSchen Schriften war, ⁶⁾ unterläßt auch er es, wie vor ihm ROSCHER, COHN und EHEBERG, in diesem Zusammenhang auf das Gesetz in der Fassung Adolph WAGNERS einzugehen. Die Vermutung liegt somit nahe, daß man zu seiner Zeit in WAGNER nicht den alleinigen Urheber des heute nach ihm benannten Gesetzes sah. HECKEL weist darauf

1) Vgl. EHEBERG, K.T. von: Finanzwissenschaft, 9. Auflage, Leipzig 1908, Seite 40 f

2) Ebenda: Seite 40

3) Vgl. ebenda: Seite 42 ff

4) Vgl. PFEIFFER, Eduard: Vergleichende Zusammenstellung der europäischen Staatsausgaben, Stuttgart und Leipzig 1865

5) Vgl. NITTI, F.S.: Principi di scienza della finanze, 1903, abgedruckt in: Selected Readings in Public Finance, hrsg. von C.J. Bullock, 3. Auflage, Boston 1924

6) Vgl. HECKEL, Max von: Die finanzwissenschaftlichen Schriften Adolph Wagners, a.a.O.

hin, daß die voranschreitende Arbeitsteilung eine Differenzierung staatlicher Aufgaben zur Folge hat. ¹⁾ Aus diesem Grund wachse die Größe der öffentlichen Ausgabenwirtschaft mit zunehmender Kultur- und Wirtschaftsentwicklung eines Volkes. "Die Ausgabenwirtschaft des Staates nimmt mit der steigenden Kultur- und Wirtschaftsentwicklung an Umfang stetig zu. Die Aufwandszwecke sind in einem nie ruhenden Wachstum begriffen." ²⁾

Heftigen Widerspruch erfuhr WAGNER durch die Vertreter des Historismus, die im politisch-sozialen Bereich das potentielle Vorhandensein entwicklungsgesetzlicher Erscheinungen bestritten. Ihr prominentester deutscher Vertreter, Gustav SCHMOLLER, ³⁾ faßt seine Kritik an WAGNER folgendermaßen zusammen: "Der Umfang der Staatsausgaben und damit die Höhe der Staatsausgaben ist einfach durch die Anschauungen jeder Zeit über die Zwecke des Staates bestimmt. ... Und ich möchte daher von einem Gesetz der wachsenden Staatsausgaben nicht sprechen, so sehr die Staatsausgaben in den letzten Jahrhunderten gewachsen sind. Es erweckt das den Schein, als ob im Wesen der Staatsausgaben eine innere Ursache des Wachstums liege, während diese Ursache nur in den Vorstellungen der Menschen über die Pflichten des Staates und den praktischen Versuchen liegt, diesen Pflichten durch feste Institutionen zu genügen." SCHMOLLER erkennt also den Verlauf der Staatsausgaben in der von WAGNER beschriebenen Art an, wendet sich aber mit Nachdruck gegen seine Interpretation als Gesetzmäßigkeit.

Wurde das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" zu WAGNERs Lebzeiten noch des öfteren in wissenschaftlichen Abhandlungen erwähnt und kritisiert, so war es in den ersten Jahrzehnten nach dessen Tod nur noch selten Gegenstand finanztheoretischer Forschungen. Die spärlichen, heute völlig in Vergessenheit geratenen Arbeiten über die quantitative Entwicklung öffentlicher Aufwendungen nehmen fast ausnahmslos keinen Bezug auf Adolph WAGNER. Das deutet darauf hin, wie wenig es den Autoren darum ging, einen ausgereiften theoretischen Beitrag zu WAGNERs Gesetz zu liefern. ⁴⁾ Auch nach dem Ersten Weltkrieg erschienene Untersuchungen, welche die

1) Vgl. HECKEL, Max von: Lehrbuch der Finanzwirtschaft, Band I, Leipzig 1907, Seite 26 f

2) Ebenda: Seite 26

3) Hier SCHMOLLER, Gustav: Die Epochen der preußischen Finanzpolitik, in: Schmollers Jahrbuch, Band I, 1877, Seite 33 ff, hier Seite 110

4) Aus diesem Grund ist die Bedeutung für diese Studie nur gering; auf eine Würdigung wird verzichtet

Staatsausgaben auf internationaler Ebene unter verschiedenen Aspekten vergleichen, bilden hier keine Ausnahme. Es geht darin nicht um eine wissenschaftliche Bestätigung oder Widerlegung der von WAGNER aufgestellten These. Im Hintergrund stehen vielmehr rein politische Erwägungen.¹⁾ Bekannt wurde zu dieser Zeit die Schrift von Otto SCHWARZ: "Die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen Deutschlands, Englands, Frankreichs und Italiens vor und nach dem Weltkriege (Anhang: Die Beamtenvermehrung seit Kriegsbeginn)"²⁾ Wenn auch derartige Analysen vom theoretischen Standpunkt nicht sehr hoch einzuschätzen sind, so kamen doch die teils empirischen Untersuchungen, wie etwa verschiedene Ausarbeitungen des Statistischen Reichsamts³⁾ - sowie die empirisch-erklärenden Gutachten beispielsweise von BÜHLER-MOST⁴⁾ und POPITZ⁵⁾ zu aufschlußreichen Ergebnissen.⁶⁾ Die öffentlichen Aufwendungen sämtlicher Vergleichsstaaten weisen einen deutlichen Sprung nach oben auf. Dieses in Vorkriegszeiten nicht beobachtete Phänomen lenkte die Aufmerksamkeit auch auf die Ursachen der Aufwärtsentwicklung. BÜHLER-MOST führen in dem von ihnen verfertigten Gutachten als bestimmende Gründe soziale Lasten an und verweisen auf gestiegene Anforderungen an Ausbildung und Schule.⁷⁾ WAGNERs Frage nach einer unserer Wirtschaftsord-

-
- 1) Hierauf geht HANSMEYER, K.H. (Der Weg zum Wohlfahrtsstaat, a.a.O., Seite 19) näher ein
 - 2) Erschienen Magdeburg 1921
 - 3) STATISTISCHES REICHSAMT: Finanzen und Steuern im In- und Ausland, Berlin 1930; Die Staatsausgaben von Großbritannien, Frankreich, Belgien und Italien in der Vor- und Nachkriegszeit, Berlin 1927; Das deutsche Volkseinkommen vor und nach dem Kriege, in: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr. 24, Berlin 1932; Die Ausgaben der öffentlichen Verwaltung in den europäischen Staaten und bei den außereuropäischen Mächten; Ausmaß und Bedingtheit ihrer Unterschiede, Berlin 1936
 - 4) Vgl. BÜHLER, O. und MOST, O.: Die Finanzlage der Ruhrgebietsstädte, Jena 1932
 - 5) Vgl. POPITZ, Johannes: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932
 - 6) Zu erwähnen ist noch HEER, Clarence: The Post-War Expansion of State-Expenditures. An analysis of the increase between 1917 and 1922, New York 1926 und von deutscher Seite GERLOFF, Wilhelm: Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Deutschlands, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band III, Tübingen 1929, Seite 12 ff
 - 7) Vgl. BÜHLER, O. und MOST, O.: Die Finanzlage der Ruhrgebietsstädte, a.a.O., Seite 34 ff

nung innewohnenden "immanenten Tendenz der Entwicklung" wird in der pragmatischen Schrift der beiden Autoren nicht behandelt. Überdies lassen die herausgeschälten Gründe einer Ausgabensteigerung sowieso nicht auf eine Entwicklungsgesetzlichkeit schließen. BÜHLER-MOST sehen in zeitlich-örtlich begrenzten politischen Umständen und allgemeinen Anschauungen den Grund für diese Aufwärtsbewegung. "Ganz besonders große Schuld trug an all dem auch die Auflösung des engen persönlichen Zusammenhangs zwischen Ausgabenbewilligung und Ausgabendeckung, die für die gemeindlichen Körperschaften in dem klüglich ausgedachten *Miquel*-schen System des Kommunalabgabengesetzes geregelt war, durch die Reichseinkommensteuergesetzgebung." 1) Ähnlich glaubt auch POPITZ in seinem Gutachten zur Finanzausgleichsreform die Ursache steigender Ausgabenflut in politisch-rechtlichen Institutionen suchen zu müssen, wenn er sagt: "Die Verschiedenheiten im Zuschußbedarf sind zu einem nicht geringen Teile bedingt durch subjektive Elemente, nämlich durch die Kräfte, die für die Willensbildung in der Gemeinde maßgebend sind. Ein Oberbürgermeister, der immer wieder neue Projekte in Angriff nimmt, und eine Gemeindevertretung, die nach ihrer politischen Zusammensetzung wenig Sinn für den notwendigen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben hat, können den Zuschußbedarf überdurchschnittlich steigen lassen." 2)

Berühmt wurde die POPITZsche Ausarbeitung durch das darin entwickelte Gesetz der "progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung", wie es Arnold BRECHT in seiner Arbeit "Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben" 3) nannte und auch statistisch untermauerte. Auf dem in diesem Gesetz angesprochenen Tatbestand relativ steigender Ausgaben in Abhängigkeit zunehmender Bevölkerungsbildungen hatte ja Adolph WAGNER (wenn auch globaler) bereits hingewiesen. Nach PLEHN 4) bewirkt schon die zunehmende Bevölkerungszahl an sich ein Steigen der Pro-Kopf-Ausgaben.

1) BÜHLER, O. und MOST, O.: Die Finanzlage der Ruhrgebietsstädte, a.a.O., Seite 19

2) POPITZ, Johannes: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, a.a.O., Seite 285

3) Erschienen Leipzig und Berlin 1932 (vgl. dort Seite 6)

4) Vgl. PLEHN, C.C.: Introduction to Public Finance, 5. Auflage, New York 1926, Seite 24

GOLDSCHIED behauptete bereits zu damaliger Zeit, daß alleine die Kriege der Hauptbestimmungsgrund für die Höhe des öffentlichen Bedarfs darstellen; ein Argument, das besonders die moderne Literatur durchzieht. "Man kann ohne Übertreibung sagen, daß in keiner Phase der Geschichte irgendeine neue Steuer von Bedeutung, irgendeine tiefer greifende Umgestaltung des Zoll-Wesens oder irgendeine sonstige öffentliche Finanzmaßnahme von Bedeutung ins Leben tritt, die nicht eine unmittelbare Kriegsfolge gewesen wäre oder Rüstungsausgaben ihre Entstehung verdanke." ¹⁾

Angeregt durch die vom Statistischen Reichsamt veröffentlichten Untersuchungen über die Volkseinkommensentwicklung analysierte Otto PFLEIDERER: "Das deutsche Volkseinkommen und seine Aufteilung zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft." ²⁾ Diese Analyse geht insofern über das bis zu diesem Zeitpunkt erschienene Schrifttum hinaus, als PFLEIDERER eine "berichtigte Schätzung des deutschen Volkseinkommens und seiner Aufteilung zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft" vornimmt. PFLEIDERER behauptet, daß seine statistischen Untersuchungen ein Urteil darüber erlauben, was das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" auf sich habe; die entsprechenden theoretischen Folgerungen aus den aufbereiteten Zahlen wurden umfassend erst von Jens JESSEN ³⁾ gezogen. In seiner zu einiger Berühmtheit gelangten Schrift: "Das Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs" erfährt die Theorie Adolph WAGNERS zum erstenmal eine umfassende Kritik. Man kann mit ihrem Erscheinen den Beginn der modernen Diskussion um das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" sehen. Anhand umfangreicher statistischer Voruntersuchungen demonstriert JESSEN, daß in der Vergangenheit allein kriegerische Auseinandersetzungen das Ausgabenvolumen stark anschwellen ließen. Als Staatsgebiet legt er dabei England zugrunde, da es während eines nicht zu kleinen Zeitabschnitts keine nennenswerten territorialen Veränderungen und eine kontinuierliche politische Führung aufwies. Für JESSEN war der Krieg und keine ständig wirkenden Faktoren allein für eine Verschiebung der Relation zwischen öffentlichem und privatem Sektor verantwortlich. "Im Ergebnis endet ...

1) GOLDSCHIED, Rudolf: Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, Tübingen 1926, Seite 149

2) Erschienen in: Finanzarchiv, N.F., Band 2, 1934, Seite 1 ff

3) Vgl. JESSEN, Jens: Das Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs, in: Schmollers Jahrbuch, Band 67, 1943, Seite 539 ff

jeder Krieg mit einem Haushalt, der sich auf einem wesentlich höheren Ausgabenniveau befindet als der Vorkriegshaushalt.¹⁾ Dabei ist der Faktor 'Krieg' nicht nur als direkte, kampfmäßige Auseinandersetzung gemeint, sondern auch dessen Folgelasten. Die Richtigkeit der Annahme sieht JESSEN durch die Beobachtung bestätigt, daß in der Zeit bis zum Ersten Weltkrieg der Staatsfinanzbedarf im Verhältnis zur Volkseinkommensentwicklung sogar abnehmende Tendenz zeigte.

II. Steigende Staatsausgaben im modernen Schrifttum

1. Überblick

Schenkte die wissenschaftliche Literatur bis Jens JESSEN den tiefgreifenden Veränderungen in Umfang und Inhalt staatlicher Tätigkeit nur geringe Aufmerksamkeit,²⁾ so änderte sich das in den fünfziger Jahren schlagartig.³⁾ WAGNERs "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" wurde unter den verschiedensten Gesichtspunkten einer intensiven Kritik unterzogen. Dabei rückten teilweise Problembereiche in den Vordergrund, die seinerzeit Adolph WAGNER überhaupt nicht interessierten (man denke nur an die vielen statistischen Analysen). Auch weisen einige prognostische Versuche und der immer stärker hervortretende politisch-soziologische Gesichtspunkt zur Ergründung gesetzmäßiger Verläufe nur noch wenige Berührungspunkte mit WAGNERs Theorie auf. Andererseits ist der von WAGNER gewählte Ansatz in seiner methodischen Breite bis heute unerreicht geblieben.⁴⁾ Gegenstand jüngerer Untersuchungen ist immer nur ein eng umrissener Teilbereich aus dem Gesamtkomplex der im Staatsausgabengesetz behandelten Fragen. Dabei standen in den letzten Jahren hauptsächlich sechs zum Teil verwandte Problembereiche im Vordergrund wissenschaftlicher Analysen:

(1) Zunächst hat man den von WAGNER aufgezeigten Katalog ausgabenstei-

1) JESSEN, Jens: Das Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs, a.a.O., Seite 554

2) Deshalb habe ich mich bislang mit einer chronologischen Aufzählung einzelner Beiträge zufrieden gegeben

3) Die Ursachen hierfür wurden in der Einleitung angedeutet

4) Vgl. auch PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O., Seite 20

gernder Faktoren vervollständigt und systematisiert.¹⁾ (2) Versuche, WAGNERS Gesetz für die letzten hundert Jahre zu verifizieren, stammen vornehmlich von Wissenschaftlern des angelsächsischen Sprachraums.²⁾ (3) Man interpretierte gleichzeitig die statistischen Zahlenreihen, um in der Vergangenheit wirksame Faktoren zu eruieren.³⁾ Im Mittelpunkt neuerer Untersuchungen steht dabei die Frage, inwieweit die Ausdehnung der staatlichen Aktivität vom wirtschaftlichen Wachstum abhängt. (4) Einige Wissenschaftler begnügen sich nicht mit einer historischen Studie, sondern versuchen darüber hinaus projektive Schätzungen der Staatsausgaben.⁴⁾ (5) Auch die "alte" Frage nach dem Gesetzmäßigen in der Entwicklung findet neuerdings wieder starke Beachtung.⁵⁾ (6) Schließlich wird die Erhöhung des Anteils öffentlicher Ausgaben am Volkseinkommen nicht als "empirische" oder "gesetzmäßige" Entwicklung analysiert, sondern zur politischen Forderung erhoben.⁶⁾ Zu jedem dieser Gesichtspunkte sagt WAGNERS Gesetz etwas aus. Die entsprechenden Thesen wurden im einzelnen bereits kritisch erörtert.⁷⁾ Die Frage ist nun, ob und inwieweit moderne Ansätze die Schwäche der WAGNERSchen Konzeption überwinden und ihrerseits gegen grundsätzliche Einwände immun sind. Eine derartige Konfrontation moderner Erkenntnisse mit den Argumenten WAGNERS zeigt nicht nur die Unhaltbarkeit des Ausgabengesetzes in der ursprünglichen Fassung, sondern fixiert auch Stand und Entwicklung der heutigen Forschung auf diesem Gebiet.

1) Vgl. Punkt 2 dieses Abschnittes

2) Vgl. Punkt 3

3) Vgl. Punkt 4

4) Vgl. Punkt 5

5) Vgl. Punkt 2

6) Vgl. Punkt 6

7) Bislang wurde zu einzelnen Punkten der WAGNERSchen Theorie (vgl. Kapitel 5, I-IV und Kapitel 6, I-III der vorliegenden Arbeit) kritisch Stellung genommen, ohne dabei auf moderne Lösungsversuche weiter einzugehen

2. Zur inneren Logik der WAGNERSchen Theorie – Kritik in der moderner Literatur und die Ansätze von HANSMEYER, PÜTZ, SCHMIDT, LITTMANN

Theorien werden vor allem entwickelt, damit man mit ihrer Hilfe reale Tatbestände erklären kann.¹⁾ Eine Kritik, die unter den verschiedensten Gesichtspunkten mögliche Irrtümer und Mißverständnisse der Theorie aufdeckt,²⁾ sollte sich deshalb zunächst auf die "interne Beschaffenheit" der kausalen Zusammenhänge beziehen. Die logischen Beziehungen zwischen den theoretischen Aussagen müssen widerspruchsfrei sein; die Theorie muß die Probleme lösen können, zu deren Lösung sie entwickelt wurde.³⁾ Hat Adolph WAGNER die Bedingungen einer erfolgreichen Erklärung des Phänomens steigender Staatsausgaben erfüllt?

WAGNER hat seine Hypothese einer gesetzmäßigen Zunahme öffentlicher Aufwendungen mit dem "Fortschritt von Kultur- und Volkswirtschaft" begründet. Der abstrakte Begriff des "Fortschritts", wesentliches Merkmal moderner Zivilisationsperioden, manifestiert sich in einer zunehmenden Wirtschaftsaktivität, in der Vergrößerung des Reichtums, der Bevölkerungsvermehrung sowie ihrer örtlichen Ballung in industriellen Zentren etc.⁴⁾ Diese Erscheinungen stimulieren nach WAGNER in ständig steigendem Maße das Interesse der Bürger an Gemeingütern und zwingen den Staat zur erhöhten Aktivität. WAGNER nennt also nicht nur wesentliche Charakterzüge seiner Kulturperiode, sondern auch eine Reihe relevanter Bedingungen für die zunehmenden Bedürfnisse nach öffentlichen Gütern. PEACOCK und WISEMAN⁵⁾ kommen zu der Ansicht, er habe damit recht ausführlich die prägnanten Züge der heutigen Zeit getroffen und damit die Prämissen seines Gesetzes klar genug umrissen. Dennoch ist es, worauf RECKTENWALD⁶⁾ aufmerksam macht, nahezu unmöglich, die genannten Bestimmungsfaktoren statistisch quantitativ zu erfassen. Ein Argument, das meines Erachtens nicht stark genug hervorgehoben werden kann.

1) Vgl. ALBERT, Hans: Probleme der Theoriebildung, a.a.O., Seite 47

2) Zu möglichen Ansatzpunkten für eine Kritik siehe BARTLEY, W.W.: The Retreat to Commitment, New York 1962, Seite 156 ff

3) Diese mit der "internen Beschaffenheit" eng verknüpfte Frage wird oft als getrennter Punkt behandelt. Vgl. Beispielsweise ALBERT, Hans: Probleme der Theoriebildung, a.a.O., Seite 53 ff

4) Vgl. zu den Ursachen Kapitel 6, II, 1 in dieser Arbeit

5) Vgl. PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O., Seite 16 ff

6) Vgl. RECKTENWALD, H.C.: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., Seite 201

WAGNER will¹⁾ mit den von ihm aufgeführten Erscheinungen, wie Bevölkerungsballung, technischer Fortschritt etc. keineswegs einen allumfassenden Katalog ausgabensteigernder Faktoren vorlegen. Die Ursache der von ihm prognostizierten Entwicklung ist allein im "Fortschritt von Kultur und Volkswirtschaft" zu suchen. Dieser abstrakte, zumindest jedoch quantitativ nicht faßbare Begriff des "Fortschritts" hat WAGNER mit einigen Erscheinungen beispielhaft belegt, jedoch nicht klar umrissen. Wie aber soll man ein Wachstum der Staatsausgaben aus einer Prämisse ("Fortschritt") deduzieren können, die ihrerseits nicht eindeutig präzisiert ist? WAGNER hat weiterhin versäumt, die einzelnen Zeiterscheinungen als Ursachen steigender Gemeinbedürfnisse und Staatsleistungen zu systematisieren.²⁾ Dies versuchte in der Literatur erstmals TERHALLE³⁾ mit seiner Einteilung in "einmalig" und "ständig" wirkende Faktoren. Die einmaligen Ursachen tragen exogenen Charakter und bedingen "ruckartige" Entwicklungen. Beispielhaft sind die bereits von JESSEN erwähnten Kriege und Kriegsfolgen, daneben allgemein das Wettrüsten, Naturkatastrophen, wirtschaftliche Krisen und politische Umwälzungen. Die ständigen Anlässe entsprechen größtenteils den auch von WAGNER aufgeführten Faktoren. Ähnlich wie TERHALLE sind in Alfred AMONNs⁴⁾ Lehrbuch die vielfältigen Bestimmungsgründe der Zunahme öffentlicher Ausgaben herausgearbeitet. Die von TERHALLE gegebenen Erklärungsversuche für die faktische Entwicklung führt SCHMÖLDERS⁵⁾ noch weiter an, indem er alte und neue Ausgabenkategorien unterscheidet. Besonders hinsichtlich des Krieges in seiner ausgabensteigernden Wirkung erweitert SCHMÖLDERS die Fragestellung, indem er allgemein auf dessen "Ökonomisierung" hinweist, die auch zu Friedenszeiten eine entsprechende Anspannung der Finanzlage mit sich bringt.

Historisch orientierte, retrospektive Untersuchungen wählen oft das Zeit-

1) Vgl. auch Seite 55 in dieser Arbeit

2) Vgl. auch TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 219

3) Vgl. TERHALLE, Fritz: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, a.a.O., Seite 39 ff

4) Vgl. AMONN, Alfred: Grundsätze der Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 118 ff

5) Vgl. SCHMÖLDERS, Günter: Finanzpolitik, a.a.O., Seite 173 ff

moment für eine Gliederung der Bestimmungsfaktoren. F.P. SCHNEIDER¹⁾ unterscheidet im Hinblick auf WAGNERs Gesetz zwei Ursachenkomplexe, die einer Zunahme des Finanzbedarfs zugrundeliegen können: (a) das "Entwicklungsbedürfnis fortschreitender Völker" als permanenter Faktor und (b) diskontinuierlich auftretende Erscheinungen. Ähnlich trennen SENF²⁾ sowie PEACOCK und WISEMAN³⁾ "permanente" von "akzidentellen" Determinanten. SENF⁴⁾ definiert permanente Faktoren als solche, welche "die Staatsausgaben ... zu allen Zeiten und in allen Gesellschaften beeinflussen." "Kriege, soziale und politische Umwälzungen" werden als akzidentell klassifiziert.

Besonders HANSMEYER⁵⁾ und PÜTZ⁶⁾ haben in jüngerer Zeit versucht, die Gründe expandierender Staatsausgaben vollständig zu erfassen sowie auch nach ihrer inneren Verwandtschaft zu systematisieren. HANSMEYER analysiert die Ursachen quantitativer und struktureller Wandlungen der Staatstätigkeit. Dogmenhistorische sowie statistische Betrachtungen zeigen die Vielfalt der Kräfte, welche für die Aufblähung des staatlichen Ausgabenvolumens verantwortlich waren. Mit Hilfe der "verstehenden Finanzwissenschaft" glaubt HANSMEYER darüber hinaus Einblick in die strukturellen Hintergründe des Wandels der Staatstätigkeit zu erhalten. Dabei unterscheidet er einen "technischen Bereich", "sozialpsychologische Grundlagen" sowie "soziologische Faktoren".

PÜTZ gibt in seinem Beitrag eine wesentlich buntere Palette ausgabenfördernder Faktoren. Seine Zusammenfassung ist jedoch lediglich eine allgemein gehaltene Systematik, die als Grundlage zu analytischen Untersuchungen dienen soll. Bei HANSMEYER ergab sich im Gegensatz dazu die getroffene Wahl erst aus einer vorangegangenen Analyse realer Entwicklungen. PÜTZ führt sämtliche Bestimmungsfaktoren zunehmender Staatsausgaben, welche seit Be-

1) Vgl. SCHNEIDER, F.P.: Adolph Wagner als Finanztheoretiker, a.a.O., Seite 301

2) Vgl. SENF, Paul: Finanzpolitik und wirtschaftliches Wachstum, in: Wachstum und Konjunktur, hrsg. von Bombach, G. und Giersch, H. u.a., Darmstadt und Opladen 1960

3) Vgl. PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O., Seite 21 ff

4) Vgl. SENF, Paul: Finanzpolitik und wirtschaftliches Wachstum, a.a.O., Seite 160

5) Vgl. HANSMEYER, K.H.: Der Weg zum Wohlfahrtsstaat, a.a.O.

6) Vgl. PÜTZ, Theodor: Wirtschaftliche Entwicklung und zunehmende Staatstätigkeit, a.a.O.

ginn der Industrialisierung wirksam gewesen sein könnten, auf "bevölkerungsmäßige", "wirtschaftliche und soziale" sowie "politische Entwicklungen" zurück. Ihm kommt es bei seiner Gruppierung besonders darauf an, die qualitative Bedeutung der wirtschaftlichen Entwicklung für die Zunahme der Staatstätigkeit offenzulegen.¹⁾ Daneben läßt die PÜTZsche Systematik auch eine Trennung in permanent wirkende und stoßweise auftretende Faktoren zu.

Um langfristige und trendmäßige Zusammenhänge zwischen öffentlicher Ausgabenexpansion und wirtschaftlicher Entwicklung offenzulegen, hat sich die Trennung in wachstumsinhärente (endogene) Prozeßbewegungen und meta-ökonomische (exogene) Ursache-Folge-Beziehungen bewährt.²⁾ Während bei TIMM³⁾ diese Einteilung fast völlig mit der Klassifizierung der permanenten und akzidentellen Faktoren zusammenfällt,⁴⁾ faßt WEITZEL⁵⁾ den Begriff enger. Nach seiner Auslegung sind mit dem ökonomischen Wachstum lediglich die Zunahme des Sozialprodukts und die Technisierung des Wirtschaftslebens verbunden.⁶⁾ Demographische Prozesse hingegen sind als exogen (permanent) definiert.

WAGNER hat die heute allgemein für notwendig erachtete Trennung ständiger, systemimmanenter Ursachen von stoßweise auftretenden, exogenen Faktoren nicht vorgenommen. Ihm geht es ja überhaupt nicht um einzelne Ursachen, sondern allein um das prinzipielle "Wesen der Dinge" als eigentliche, letzte Bestimmungsgröße. Das Wesen des "Fortschritts" liegt eben in seiner gleichmäßigen ausgaben erhöhenden Wirkung. Exogene Kräfte haben keinen Platz. Das in einer Art "geistiger Anschauung" erfaßte "Wesen des Fortschritts" ergibt sich bei WAGNER in Wirklichkeit aus dem speziellen Gebrauch der Sprache

1) Vgl. seine zweite Faktorgruppierung

2) Zur grundsätzlichen Unterscheidung endogener und exogener Variablen siehe SCHOEFFLER, Sidney: The Failure of Economics. A Diagnostic Study, Cambridge/Mass, 1955, Seite 48 ff

3) Vgl. TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O.

4) Bei PEACOCK und WISEMAN sind der technische und wirtschaftliche Fortschritt sowie die demographischen Daten permanente Ausgabenfaktoren (endogen)

5) Vgl. WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O.

6) Vgl. dagegen die Auffassung PEACOCK und WISEMANs (oben, Fußnote 4) sowie WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 83 f

("Fortschritt" ist sinnhaft mit 'Druck auf die Ausgabengestaltung der öffentlichen Hand' definiert). Wie alle Wesensaussagen, so informiert WAGNERs Prämisse des "Fortschritts" nicht über die Realität und hat keine Erklärungskraft.¹⁾

Diese Kritik trifft in noch stärkerem Maße WAGNERs Deduktion des zu erklärenden Phänomens aus den angenommenen Prämissen.²⁾ Hier gleicht das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" eher einer "ad-hoc-Erklärung" als einer widerspruchsfreien theoretischen Ableitung. WAGNER hat es nämlich nicht verstanden, die eindeutige Abhängigkeit der abhängigen von den unabhängigen Variablen nachzuweisen: (a) Zunächst bedingt der "Fortschritt von Kultur und Volkswirtschaft" nicht zwangsläufig eine Zunahme kollektiver Bedürfnisse.³⁾ Zumindest hätte WAGNER seine Theorie vom "Wesen des Menschen" näher begründen müssen, wenn er die "psychologische Veranlagung der Individuen" verantwortlich für den steigenden Bedarf an Gemeingütern macht. (b) Akzeptiert man WAGNERs Annahme einer überproportionalen Zunahme kollektiver Bedürfnisse, so ist damit noch nicht gesagt, daß der Staat zu einer entsprechenden Bereitstellung öffentlicher Güter gezwungen ist.⁴⁾ Die Zunahme an Bedürfnissen darf nicht mit einer Erhöhung der Staatsausgaben gleichgesetzt werden. (c) Selbst wenn dem so wäre, bliebe noch der Einwand gegen WAGNER, daß nicht alle die von ihm genannten Faktoren auf eine Erhöhung öffentlicher Aufwandsbudgets hinwirken. Auch machen einige Erscheinungen gleichzeitig erhöhte Anstrengungen des Staates nötig und lassen auf anderen Gebieten eine Reduzierung der Aufwendungen zu. Es gibt Fälle, in denen beispielsweise der technische Fortschritt einen erhöhten Bedarf an staatlichen Gütern induziert; andererseits bringt aber die Vervollkommenheit des technischen Wissens auch Möglichkeiten, die Aufwendungen der öffentlichen Hand einzuschränken. (d) Die Indeterminiertheit des logischen Begründungs-

1) Nicht "Wesensbetrachtungen", sondern allein "logische Kategorien" sind in der Lage, Phänomene der Wirklichkeit zu "erklären". Vgl. hierzu ALBERT, Hans: Probleme der Theoriebildung, a.a.O.; sämtliche Wesensaussagen interpretieren die zu erklärenden Erscheinungen definitorisch in das Wesen. Sie bekommen dadurch tautologische Züge

2) Eine "Erklärung" ist nach heutiger Auffassung stets die Deduktion des "Explicandums" aus gewissen Prämissen, die man als "Explicans" bezeichnet. Hier POPPER, K.R.: Naturgesetze und theoretische Systeme, a.a.O., Seite 94 ff

3) Vgl. hierzu meine Kritik auf Seite 129 der vorliegenden Arbeit

4) Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 7, III, 3

sammenhangs zeigt sich auch zwischen den einzelnen Elementen des theoretischen Systems. Die Prämissen der WAGNERschen Theorie stehen in wechselseitiger Abhängigkeit und sind für sich allein gesehen nicht überprüfbar.¹⁾ (e) Auch die Untersuchung einer einseitigen Abhängigkeit öffentlicher Aufwendungen von bestimmten Erscheinungen der Wirklichkeit beinhaltet eine gewisse Willkürlichkeit. Ist es wirklich so, daß beispielsweise der technische Fortschritt eine forcierte Ausgabenpolitik erzwingt oder ist dieser nicht selbst Produkt planvoller staatlicher Aktionen? Ja, die von WAGNER genannt "letzte Ursache", der "Fortschritt von Kultur und Volkswirtschaft", ist sicherlich nicht unabhängige Größe, sondern in Stand und Entwicklung sehr stark von Art und Umfang der staatlichen Tätigkeit abhängig. WAGNERs Theorie und das in ihr entfaltete einseitige Abhängigkeitsverhältnis wird den realen Gegebenheiten nicht gerecht.²⁾ Damit soll nicht behauptet werden, daß WAGNER die mannigfachen Rück- und Nebenwirkungen sowie die Abhängigkeiten der Ursachen untereinander hätte berücksichtigen können. Die Eindeutigkeit der Deduktion in sozialwissenschaftlichen Entwicklungstheorien muß eigentlich immer beeinträchtigt werden, wenn man wie WAGNER den Untersuchungszeitraum derart lang und die in Frage kommenden unabhängigen Variablen so vielseitig wählt.³⁾ Die Möglichkeiten sozialwissenschaftlicher Theoriebildung sind dadurch einfach überfordert.⁴⁾

So ist es nicht verwunderlich, daß WAGNERs Deduktion in der Finanzwissenschaftlichen Literatur auf heftige Kritik stieß. SCHNEIDER⁵⁾ hält bereits WAGNERs methodischen Ansatz für mißlungen, da die Komplexheit der dem Gesetz zugrundeliegenden Verursachungsfaktoren reine Beziehun-

1) So stehen beispielsweise die Faktoren Technik, Bevölkerungsballung, Konjunktur etc. in wechselseitiger Kausalabhängigkeit. Die Ursachen sind nicht unabhängig voneinander nachzuprüfen, wie es bei theoretischen Systemen eigentlich notwendig ist

2) Vgl. zur modernen Ansicht die bereits erwähnte "Systematik einer allgemeinen Finanzpolitik" H.C. RECKTENWALDs (in: Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, a.a.O. sowie: Tax Incidence and Income Redistribution, a.a.O.)

3) Je länger der Zeitraum und je größer die Vielzahl der Variablen, desto eher scheitert eine Entwicklungstheorie

4) Vgl. auch meinen Einwand auf Seite 60 der vorliegenden Arbeit

5) Vgl. SCHNEIDER, F.P.: Adolph Wagner als Finanztheoretiker, a.a.O., Seite 118

gen von Ursache und Wirkung nicht zulassen. Vor allem gibt es, wie auch AMONN¹⁾ ausführt, zuviele Faktoren rein zufälliger Art, die der Konstituierung eines "Gesetzes der wachsenden Staatstätigkeit" hinderlich sind.

PEACOCK und WISEMAN wiederum meinen, der von WAGNER gewählte methodische Ansatz sei dem zu analysierenden Objekt adaequat, da dieser "adduces reasons why government expenditure will increase in any developing state, and some of these reasons are technical in character and might be expected to operate whatever view is taken of the role of the state;"²⁾ sie machen jedoch WAGNER im gleichen Atemzug zum Vorwurf, er habe einige Faktoren der Ausgabensteigerung als "technical reasons" deklariert, die es in Wirklichkeit überhaupt nicht sind. Die These eines überproportionalen Wachstums öffentlicher Dienste, so fahren die beiden Autoren fort, "stems not only from technical considerations, but also from Wagner's view that it is the duty of the state to behave in this way."³⁾ Letztlich sei das gesamte "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" Ausfluß einer bestimmten Staatsphilosophie und der entsprechenden Interpretation des geschichtlichen Werdegangs. "His 'proof'", so meinen PEACOCK und WISEMAN,⁴⁾ "of the existence of such a law therefore, depends upon the validity of the organic theory of the state upon which he relies." WAGNER hat aus diesem Grund seiner Theorie nicht die rationale Überzeugungskraft verleihen können. Seine Argumentation gleicht eher einem Plädoyer für die zunehmende Staatstätigkeit als einer nüchternen und unvoreingenommenen Analyse. Sein Gesetz ist mit den Worten TAUTSCHERS⁵⁾ weniger eine Theorie "im Sinne der klassischen Sozialökonomik", als vielmehr ein "zweckbestimmtes Erfordernis".

Vor allem WAGNERs These, das "volkswirtschaftliche Entwicklungsprinzip" der zunehmenden Budgetvolumina, stieß in der Literatur auf heftigen Widerstand. Die Entscheidung über ein Mehr oder Weniger an öffentlichen Aufwendungen fällt letztlich in einem Akt politischer Willensent-

1) Vgl. AMONN, Alfred: Grundsätze der Finanzwissenschaft, Band I, a.a.O., Seite 118

2) PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O., Seite 18 f

3) Ebenda: Seite 19

4) Ebenda

5) Vgl. TAUTSCHER, Anton: Wesenswandlungen der Staatswirtschaft, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 106, 1950, Seite 1 ff, hier Seite 5

scheidung. Eine Analyse der Ursachen kann damit nicht vollständig sein, wenn sie das politische Element der Ausgabenbewilligung völlig außer acht läßt. Schon JECHT,¹⁾ LOTZ²⁾ und in gewisser Hinsicht bereits SCHMOLLER³⁾ weisen in ihrer Kritik an WAGNERS These der gesetzmäßigen Ausweitung der Staatstätigkeit auf die Möglichkeiten der rationalen Finanzpolitik zur Umbildung der gesamten volkswirtschaftlichen und sozialen Organisationen hin. "Wenn WAGNER von 'Gesetzen' der finanzwirtschaftlichen Entwicklung spricht," schreibt JECHT,⁴⁾ "so liegt darin eine Unstimmigkeit mit dem Glauben an eine bewußtstrationale Finanzpolitik." Ähnlich erwähnt Fritz TERHALLE⁵⁾ die Bedeutung der politischen Willensbildung. Wenn auch, so argumentiert er, die politische Einflußnahme in der Vergangenheit eine Ausdehnung des öffentlichen Bereichs bewirkte, so ist doch genauso die Umkehrung der bislang praktizierten expansiven Politik möglich. Es muß letzten Endes, wie JESSEN ausführt, die Möglichkeit einer Beeinflussung durch menschliches Wollen geben. "Der Satz von der Ausdehnung des Finanzbedarfs, dem Wagner den Charakter eines Gesetzes gegeben hat, dürfte jedenfalls nicht unbeeinflußt bleiben von den unwägbaren Möglichkeiten positiver und negativer menschlicher Handlungen und Tatsachen, die in dem Schoße der Zukunft liegen."⁶⁾

In jüngerer Zeit hat besonders Kurt SCHMIDT in einem Beitrag "Wachsende Staatsausgaben? Erfahrungen und Alternativen"⁷⁾ erneut die Frage gestellt, ob die in einer sich entwickelnden Volkswirtschaft wirkenden Kräfte zwangsläufig zu einer Ausdehnung der Staatsausgaben führten, ob also der bislang beobachteten Tendenz eine Entwicklungsgesetzlichkeit zugrunde lag. Er analysiert hierzu ausgabensteigernde Kräfte und ihre ausgabenenkenden Alternativen, soweit sie in der jüngeren Vergangenheit in Erscheinung traten.

1) Vgl. JECHT, Horst: Wesen und Formen der Finanzwirtschaft, Jena 1928, Seite 18

2) Vgl. LOTZ, Walter: Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Tübingen 1931, Seite 198 ff

3) JECHT, Horst: Wesen und Formen der Finanzwirtschaft, a.a.O., Seite 18

4) Vgl. SCHMOLLER, Gustav: Die Epochen der preußischen Finanzpolitik, a.a.O., Seite 110

5) Vgl. TERHALLE, Fritz: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, a.a.O., Seite 46

6) JESSEN, Jens: Das Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs, a.a.O., Seite 558; Deutsche Finanzwirtschaft, 2. Auflage, Hamburg 1944, Seite 40, mit ähnlicher Argumentation

7) a.a.O.

SCHMIDT kommt dabei zu dem Ergebnis, daß die drei großen zu unterscheidenden Faktorengruppen "demographische, technische und wirtschaftliche Entwicklung" in Richtung auf eine Ausgabenexpansion wirkten. Auf der anderen Seite jedoch stehen und standen diesen expansiven Kräften gleichzeitig Alternativen gegenüber, die jedoch von der jeweils verantwortlichen politischen Führung nur wenig wahrgenommen wurden. Ihre Existenz zeigt jedoch, daß der lange Jahre zu konstatierende Aufwärtstrend öffentlichen Aufwands weniger ein unentrinnbares Schicksal, eine mit innerer Notwendigkeit verlaufende Erscheinung darstellte, als ein Produkt einseitiger politischer Entscheidung. Der Meinung ist auch BRINKMANN, ¹⁾ wenn er das "Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeit" in eine enge Beziehung zu den Auswirkungen der modernen Funktional-Finanzpolitik setzt. Die von WAGNER formulierte Theorie darf nicht als Gesetz hingenommen, sondern muß als rein politisches Problem (SCHMIDT) begriffen werden.

Die Ausgabenentwicklung der öffentlichen Hand ist nicht nur durch "technical reasons" (PEACOCK und WISEMAN) bestimmt; wesentlich ist die Beantwortung der Frage, wie sich der Staat in seiner Ausgabegebarung in bestimmten Situationen verhält und ob und inwieweit seine Verhaltensweise nach irgendwelchen Regeln erfolgt.

Die Formulierung allgemeiner Gesetzmäßigkeiten ist jedoch in den Sozialwissenschaften ein bislang noch unbewältigtes Problem. ²⁾ Das Aufkommen typischer Verhaltensweisen ist nur dann zu erwarten, "wenn einem Einzelsubjekt keine Möglichkeit der Wahl offensteht oder eine Vielzahl von Subjekten zwar Wahlmöglichkeiten besitzt, jedoch Ähnlichkeiten des Handelns aufgrund gemeinsamer Anschauungen, Sitten usw. oder unabdingbarer Notwendigkeiten im allgemeinen vorliegen." ³⁾ Bei WAGNER war der Staat gezwungen, dem Gang der Dinge durch eine entsprechende expansive Ausgabenpolitik nachzukommen. Er wurde in der Ausgabegebarung von den Bedürfnissen seiner Mitglieder getrieben, ohne sich widersetzen zu können. Die Geschichte zeigt sich nach WAGNER auf die Dauer stärker als alle politischen Entscheidungsmöglichkeiten und institutionellen Hemmnisse. Die moderne Literatur hat die Fragestellung genau verkehrt. Staatliche Aktivität ist nicht

1) Vgl. BRINKMANN, Carl: Staatsfinanzierung, in: Finanzarchiv, N.F., Band 11, 1949, Seite 1 ff, hier Seite 28

2) Vgl. Kapitel 5, IV der vorliegenden Arbeit

3) LITTMANN, Konrad: Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., Seite 100

mehr abhängige, sondern bis zu einem gewissen Grad bestimmende Komponente. In einer erweiterten Verhaltensforschung liegt der Schlüssel zur Konstituierung gesetzmäßiger Verläufe in der Ausgabenentwicklung.¹⁾

Grundsätzlich kann, so sagt LITTMANN,²⁾ "in der kapitalistischen Welt ... bei nahezu allen Massenphänomenen mit Hilfe der Gaußschen Fehlertheorie ein typisches Verhalten ermittelt" werden, "das dann den Ausgang für dynamische Modelle abzugeben vermag." Diese positive Grundeinstellung gibt jedoch auch LITTMANN bei der Determinierung staatlicher Ausgaben auf. Obwohl die öffentliche Hand sicherlich auch in der Ausgabenpolitik keine unbeschränkte Freiheit der Wahl hat, ist der Aktionsparameter doch zu weit, als daß ein alleine mögliches Verhalten zu erwarten ist. Besonders exogene Kräfte, historische Einmaligkeiten, waren bislang höchst bedeutsam. Eine Theorie der wachsenden Staatsausgaben muß somit Annahmen berücksichtigen, die eine endogene (theoretische) Erklärung vereiteln. "So gesehen erweist sich das langfristige Wachsen der Staatswirtschaft, das Wagnersche 'Gesetz', als teilweise unlösbares Problem für die Finanzwissenschaft."³⁾ Ein "gesetzmäßiges" Verhalten der öffentlichen Wirtschaft ist nach LITTMANN höchstens darin zu sehen, daß "einmal bewilligte Ausgabenposten als Basisersatz für die Anforderungen in den zeitlich folgenden Etats"⁴⁾ dienen. SCHMÖLDERS⁵⁾ redet in diesem Zusammenhang von "Beharrungsvermögen der Demokratie", ein Umstand, den auch Kurt SCHMIDT in dem noch zu betrachtenden Ansatz mitberücksichtigt.

Darüber hinaus erweisen sich nach Ansicht LITTMANNs vor allem zwei soziale Fakten als allgemein wirksame Impulse staatlicher Ausdehnung: "Eine 'Gesetzmäßigkeit' scheint zu bestehen, daß einmal erworbene politische und finanzielle Rechte oder Vorteile einzelner sozialer Gruppen direkt nur durch revolutionäre Akte beseitigt werden können."⁶⁾ "Zweitens: Bewegt

1) Der Ansicht ist auch TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 216

2) LITTMANN, Konrad: Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., Seite 100

3) Ebenda

4) Ebenda: Seite 101

5) Vgl. SCHMÖLDERS, Günter: Finanzpolitik, a.a.O., Seite 139

6) LITTMANN, Konrad: Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., Seite 101

sich erst der Prozeß steigender staatlicher Aktivität - wobei es gleichgültig ist, welche Faktoren den Anstoß gaben -, so drängen die Reaktionen der privaten Wirtschaftssubjekte auf die steigende Besteuerung oftmals den Staat, in wirtschaftlichen Gebieten tätig zu werden, die vorher privates Reservoir gewesen sind." 1)

Damit zeigt LITTMANN bereits Ansatzmöglichkeiten für prognostische Aussagen, die das Moment der politischen Willensentscheidung mit berücksichtigen. Wenn es nämlich gelänge, im Zeitablauf in etwa gleichbleibende Verhaltensweisen der politischen Entscheidungsträger zu definieren, könnte man auch die Entwicklung der öffentlichen Aufwendungen vorhersagen. 2) Vor einer weiteren Diskussion muß jedoch die Frage nach den tatsächlichen, in der Vergangenheit wirksamen Faktoren gestellt werden.

3. Die Ausgabenentwicklung in der Vergangenheit. Empirische Analysen von PEACOCK und WISEMAN, RECKTENWALD und WEITZEL

WAGNERS Gesetz ist eine Theorie zur Erklärung bestimmter historischer Ereignisse. Als geschichtlicher Typus ist sie nicht (wie die reine Modelltheorie) gegen Tatsachen "immunisiert", 3) muß sich also in der Wirklichkeit "bewähren". 4) Lange Zeit glaubte man die von WAGNER unterstellte Entwicklung der öffentlichen Ausgaben von der Realität bestätigt. Ja, das WAGNERsche Gesetz erschien geradezu als eine "Prophezeiung von verblüffendem Wahrheitsgehalt." 5) Moderne Untersuchungen zur statistischen Verifizierung des WAGNERschen Gesetzes haben jedoch gezeigt, daß zwar das Ausgaben-volumen der öffentlichen Hand in den letzten hundert Jahren eine mächtige Ausdehnung erfuhr; eruiert man jedoch die verantwortlichen Ursachen, so zeigt sich, daß die ausgabenmäßige Expansion nicht ohne weiteres als Bestätigung WAGNERS Thesen zu interpretieren ist.

1) LITTMANN, Konrad: Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., Seite 101

2) Sofern nicht exogene Faktoren und Änderungen aus den Verhaltensweisen andere Bedingungen schaffen

3) Vgl. Kapitel 6, I dieser Arbeit

4) Vgl. Ausführungen in Kapitel 5, IV

5) SCHMÖLDERS, Günter: Finanzpolitik, a.a.O., Seite 125

Das demonstriert die ausführliche Arbeit von PEACOCK und WISEMAN.¹⁾ Die Autoren wählen als Ausgang der Analyse eine statistische Gegenüberstellung der Zahlenreihen Volkseinkommen und Staatsausgaben. Dabei zeigt sich, daß die betrachteten Vergleichsreihen in ihrem Verlauf nicht korrespondieren. Hinsichtlich der Sozialproduktsteigerung ist in England ein einigermaßen steter Aufwärtstrend zu konstatieren. Die Ausgaben der öffentlichen Hand dagegen zeigen "peaks and plateaus" in einem aufwärts gerichteten Trend. "In the British case, the major peaks occur in the periods covered by the two world wars."²⁾ Der divergierende Verlauf der beiden Zeitreihen kann jedoch nicht einfach mit dem Krieg als ausgabeerhöhendem Faktor erklärt werden, da die Staatsausgaben auch in der Nachkriegszeit ihr ursprüngliches Niveau nie mehr erreichen. "In Britain, the plateaus of expenditure establish themselves on successively higher levels, and the share of government expenditure in national product remains much greater after the wars than it was immediately before them."³⁾

Das ruckweise Ansteigen des öffentlichen Anteils am Volkseinkommen nach Zeiten relativer Konstanz ist ein Phänomen, das auch der Entwicklung in Deutschland ihr Gepräge gibt. TIMM⁴⁾ spricht in diesem Zusammenhang

1) Vgl. PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O.

Auch andere Autoren des englischen Sprachraums kamen zum Teil bereits vor den beiden Briten zu ähnlichen statistischen Erkenntnissen. Erwähnt seien beispielhaft GUEST, H.W.: The Growth of Public Expenditure, in Viewpoints of Public Finance, London 1948; COMSTOCK, Alzada: Public Expenditures, in: Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. 6, 1950; KENDRICK, M.S.: Public Finance, Boston 1951; FABRICANT, Solomon: The Trend of Government Activity in the United States since 1900, a.a.O.; MUSGRAVE, R.A. und CULBERTSON, J.M.: The Growth of Public Expenditures in the United States 1890, 1948, in: National Tax Journal, Vol. VI, 1953, Seite 97 ff; AMBROVITZ, M. und ELIASBERG, V.: The Trend of Public Employment in Great Britain and the United States, Princeton 1957; HICKS, U.K.: British Public Finances. Their Structure and Development 1880-1952, Cambridge 1954; KENDRICK, M.S.: Century and an Half of Federal Expenditures, New York 1955; KIMMEL, L.H.: Federal Budget and Fiscal Policy 1787-1958, Washington 1959;

weiterhin siehe die Hinweise bei WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O.

2) PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O., Seite 25

3) Ebenda: Seite 26

4) Vgl. TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 225 ff

von "lags", um das wellenförmige Anschwellen öffentlicher Ausgaben in der Vergangenheit zu charakterisieren.¹⁾

Besonders H.C. RECKTENWALD²⁾ und WEITZEL³⁾ haben in jüngerer Zeit eine statistische Verifizierung des WAGNERschen Gesetzes für die letzten Jahrzehnte gegeben. RECKTENWALD differenziert zum erstenmal in mittelfristige Entwicklungsphasen und kommt dabei zu folgendem Verlaufsbild:⁴⁾ In den letzten sechzig Jahren trat eine diskontinuierliche, stufenweise Ausweitung des öffentlichen Sektors ein. Der erste und zugleich größte "Sprung" ist in den Jahren 1913 bis 1929 zu verzeichnen. Ein weiterer Anstieg erfolgt in den dreißiger Jahren; zunächst bis zum Höhepunkt der Krise 1932, dann wieder ab 1933 bis 1937. Eine letzte Stufe liegt zwischen der Periode 1932 bis 1937 und den fünfziger Jahren.

Insgesamt hat sich der Anteil des Staates am Sozialprodukt bis heute beträchtlich erweitert. Dies gilt jedoch nicht für die letzten eineinhalb Dekaden; interessanterweise zeigt damit die Ausgabenkurve gerade in dem Zeitraum eine Abflachung, wo einmal die Bestimmungsfaktoren des WAGNERschen Gesetzes außerordentlich wirksam sind, und zum anderen Kriegsfolgelasten in bislang nicht gekanntem Umfang vorliegen. Für einen Zeitraum von eineinhalb Jahrzehnten läßt sich somit das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" nicht nachweisen.⁵⁾

Dies soll nicht heißen, daß in Deutschland die zunehmende Beanspruchung des Sozialprodukts allein durch direkte Kriegseinwirkungen sowie durch den wachsenden Verteidigungsaufwand zu erklären sind. Teilt man den Gesamtkomplex der Aufwendungen in solche ziviler und kriegsbedingter Natur und schließt den ausgabenmäßigen Niederschlag exogener Faktoren aus, so zeigt auch die Quote der z i v i l e n Staatsausgaben am Sozialprodukt während der letzten neunzig Jahre einen steten Anstieg. Diese vor allem von WEITZEL⁶⁾ hervorgehobene Erscheinung läßt, bei aller Skepsis gegenüber der

1) Vgl. hierzu auch die bereits zitierten Artikel von AMONN, TERHALLE, SCHMÖLDERS, JESSEN, PÜTZ und HANSMEYER

2) Hier vor allem: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts, a.a.O.

3) Vgl. WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O.

4) Zur Erklärung dieses Verlaufs siehe das folgende Kapitel

5) Vgl. RECKTENWALD, H.C.: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts, a.a.O., Seite 171

6) Vgl. WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O. Seine Untersuchung entstand im Institut RECKTENWALDS

Möglichkeit einer Trennung ziviler und kriegsbedingter Ausgaben, ¹⁾ von der Empirie her Zweifel am Konzept PEACOCK und WISEMANs aufkommen. Hinzu kommt noch eine weitere Tatsache: Die Existenz von "displacement effects" ziviler Ausgaben ist für Deutschland nicht nachweisbar. Auch für die weiter zurückliegenden Napoleonischen Kriege läßt das statistische Material keinen Niveauanstieg der Staatsausgaben erkennen. "Damit bleibt als Fazit unserer Untersuchung, daß für Deutschland keine allzu große Bedeutung des displacement effects nachgewiesen werden kann." ²⁾ PEACOCK und WISEMAN betrachten die langfristige Ausdehnung des öffentlichen Sektors in Abhängigkeit der "displacement effects", denen eine abrupte Änderung der politischen Verhältnisse zugrundeliegt. WEITZEL gelangt (auf lange Sicht) zu einem ähnlich steilen Anstieg des Kollektivbedarfs, wenn er die Wachstumsraten der Friedenszeiten über die Kriegsjahre hinweg extrapoliert. "In beiden Fällen", so lautet sein Ergebnis, "ergibt sich für das Ende der Untersuchungsperiode ein etwa gleich hohes Niveau der Staatsausgaben, unterschiedlich gestaltet sich nur das 'time pattern' der Expansionsbewegungen." ³⁾

Doch selbst durch den ständigen Anstieg der zivilen Staatsausgaben ist WAGNERs Gesetz nicht unbedingt empirisch verifiziert. Dies zeigen in gewisser Weise bereits die Ergebnisse RECKTENWALDs für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. ⁴⁾ Auch in der Periode 1816 bis 1872 vollzog sich (trotz

1) Vgl. auch COLM, G. und HELZNER, M.: Financial Needs over the next Decade. At all Levels of Government, in: Public Finance: Needs, Sources and Utilization, a.a.O., Seite 61, 63, 68; eine exakte Trennung wird immer schwieriger, da der "zivile Bedürfnisbefriedigungseffekt" der kriegsbedingten öffentlichen Ausgaben erheblich an Bedeutung gewann. Vgl. die Analyse Otto WEITZELs: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 235 ff sowie die dort angegebene Literatur. Auch sind bei einer großzügigen Interpretation beispielsweise alle finanziellen Staatshilfen für den privaten Unternehmenssektor nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland eine Folge desselben; vgl. RECKTENWALD, H.C.: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., Seite 220

2) WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 291. Hätten PEACOCK und WISEMAN ihr statistisches Material genau wie WEITZEL (und RECKTENWALD) aufbereitet, so ergäbe sich für England ebenfalls nur ein geringer "displacement effect"

3) Ebenda: Seite 293

4) Allerdings räumt RECKTENWALD die Möglichkeit ein, daß sich im nächsten Jahrzehnt durch die langsame Überwindung einer "Verzögerung" (vgl. zu diesem von TIMM erwähnten Phänomen den folgenden Abschnitt!) das Bild wieder ändern kann

exorbitanter Wohlstandssteigerung) die Ausgabenentwicklung nicht nach dem WAGNERschen Gesetz. "Es ist wohl eine Ironie des Schicksals", resümiert WEITZEL, ¹⁾ "daß es gar keine Gültigkeit besaß, als es von seinem geistigen Vater erstmals formuliert wurde."

4. Die Ursachen expandierender Staatsausgaben in den letzten Dezenien. PEACOCK und WISEMANs "displacement", TIMMs "lags" und die Bedeutung der ökonomischen Entwicklung bei RECKTENWALD und WEITZEL

Das ruckweise Ansteigen des Anteils öffentlicher Ausgaben am Volkseinkommen, die relative Konstanz in Zeiten politischen Gleichlaufs und der per saldo immer mächtiger werdende Staatsapparat haben den Blickpunkt auf die für diese Entwicklung verantwortlichen Bestimmungsfaktoren gelenkt.

PEACOCK und WISEMANs Interpretation der durch "peaks and plateaus" gekennzeichneten Kurve staatlicher Ausgaben sieht folgendermaßen aus: Was die Effizienz der kontinuierlich wirkenden Faktoren angeht, so darf deren Bedeutung nicht überschätzt werden. "In sum, we must clearly not ignore the permanent influences on expenditures which were so important to Wagner, but neither must we expect them to give rise to general hypotheses about public expenditures in general, or even provide a complete explanation of the facts in any country over any particular period." ²⁾ Das soll nicht heißen, daß "general or secular factors" in ihrer Wirkung auf die Ausgabenzunahme als bedeutungslos übergangen werden können; dennoch war ihr Einfluß nicht "constant or predictable through time in a fashion that would enable them to be used as the basis for a general law of public expenditure." ³⁾

Indem PEACOCK und WISEMAN glauben, die dauernd auf die Höhe der Staatsausgaben wirkenden Faktoren könnten nicht das Phänomen steigender Staatsausgaben in der Vergangenheit erklären, wenden sie sich in einem wesentlichen Punkt von der WAGNERschen Theorie ab. Ihre Analyse begibt sich auf ein Gebiet, das WAGNER selbst bei der Konzipierung seines Gesetzes für völlig unwesentlich hielt, nämlich den Bereich diskontinuierlich wirkender Faktoren.

1) WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 37

2) PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O., Seite 24

3) Ebenda: Seite 30 f

Zu diesem Zweck entwickeln PEACOCK und WISEMAN ein Modell der politischen Willensbildung. Dieses "Modell" ist nicht im weiteren Sinne einer staatsphilosophischen Theorie zu verstehen (wie das bei WAGNER der Fall war). Es soll lediglich das Kräftefeld politischer Willensbildung abgesteckt werden, um von realistischen Verhaltensweisen der in einer Gesellschaft lebenden Menschen ausgehen zu können.

Gleichgültig, welche politische Organisationsform in dem zu betrachtenden Land herrscht, immer ist damit zu rechnen, "that governments like to spend more money, that citizens do not like to pay more taxes, and that governments need to pay some attention to the wishes of their citizens,"¹⁾ da "no government is likely to act without the views of its citizens."²⁾ Bürger und Regierung haben divergierende Ansichten über die zweckmäßige Ausgabenhöhe. Trotzdem kommt es in "settled times" zu einer verhältnismäßig stabilen Quote.

Die Störung dieses Gleichgewichts durch eine zusätzliche Teilrealisierung vorhandener Ausgabenprogramme hängt nun wesentlich davon ab, wie die Regierungen die politischen Chancen zur Erhöhung der Steuerlast beurteilen. Während in ruhigen Zeiten Unterschiede in den Ansichten von Bürger und Regierung über den wünschenswerten Umfang an öffentlichem Aufwand und das tragbare Niveau der Besteuerung bestehen, so kann diese Divergenz durch "social disturbances" aufgehoben werden.³⁾ Eine derartige Situation wird einen "displacement effect" hervorbringen, einen Sprung in der Ausgabenkurve nach oben; in Krisenzeiten akzeptieren die Bürger ein zuvor für untragbar erachtetes Steuervolumen.

Nach Beendigung dieser politischen Ausnahmesituation wird der Ausnahmezustand selbst zum neuen Gleichgewichtszustand. So ist es zu erklären, daß die Einnahme-/Ausgabenstatistik des Staates nach Zeiten "social disturbances" einen "displacement" zeigt. Selbst wenn die Folgelasten nicht mehr einen erhöhten Ausgabenanteil beanspruchen, wird der Staat den verfügbaren finanziellen Spielraum mit einem anderen Programm auslasten und somit das Absacken der Staatsausgaben auf das alte Niveau vereiteln.

PEACOCK und WISEMAN geben sich also nicht mit der ihrer Meinung nach zu vordergründigen Erklärung zufrieden, "social disturbances" würden Ver-

1) PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O., Seite XXIII

2) Ebenda: Seite 26

3) Vgl. ebenda: Seite 27

änderungen in der ökonomischen Aktivität der Regierung verursachen.¹⁾ Eine derartige These, wie sie noch von GOLDSCHIED²⁾ vertreten wurde, wäre auch logisch unhaltbar. Trotz aller Remanenzerscheinungen müssen sich die direkten Kriegsfolgelasten mit zunehmender Friedensdauer zurückbilden. Daher kann mit diesem Budgetposten unmöglich ein langfristiger Anstieg der Staatsausgaben begründet werden. Dies zeigt auch deutlich ein Blick in die Statistik: Nach WEITZEL³⁾ Untersuchungen war auch die Quote der zivilen Staatsausgaben am Sozialprodukt während der letzten neunzig Jahre (in Deutschland) ständig im Steigen begriffen. Auch Großbritannien und die USA verzeichnen eine ähnliche Entwicklung.⁴⁾

Bei PEACOCK und WISEMAN spielen nicht die unmittelbaren Auswirkungen des Krieges, sondern namentlich die Änderungen der ideologischen und machtpolitischen Daten eine entscheidende Rolle. Diese bieten den äußeren Anlaß zur Erhöhung des Anteils der Staatsausgaben am Volkseinkommen. Bislang gelangte eine Steigerung der Quote nie "without consideration of social disturbances" zum Durchbruch. Ein Aspekt, den WAGNER überhaupt nicht berücksichtigte. Bei ihm war es eine Frage der Zeit, bis der Politiker sich gezwungen sah, den erhöhten Ansprüchen der Bevölkerung nachzukommen. Dazu bedurfte es keiner politischen oder kriegerischen Ausnahmezeiten. Auch war es bei WAGNER nicht die Weigerung des Bürgers, sondern eher eine unfortschrittliche Haltung des Politikers, welche eine stete Erweiterung des staatlichen Bereichs verhinderten. Im einen Fall wird die Regierung durch das geschichtliche "Entwicklungsprinzip" gezwungen, bei PEACOCK und WISEMAN der Regierte von der Notwendigkeit erhöhter Steuerlasten überzeugt.

Ähnlich hat bereits JESSEN in politischen Unruhen und insbesondere in kriegerischen Auseinandersetzungen nicht nur einen kostensteigernden Faktor gesehen, sondern auch die Auswirkungen auf den Zahlungswillen der Bürger erkannt. JESSEN sagt wörtlich: "Auch die Durchführung sehr vieler sogenannter Reformen ... wird in der besonderen Atmosphäre des Krieges viel leichter erreicht als in Friedenszeiten. Widerstände - gleich welcher Art - werden

1) Vgl. PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O., Seite 27

2) Vgl. hierzu unter Kapitel 7, I, 2

3) Vgl. WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 235 ff

4) Vgl. MUSGRAVE, R.A. und CULBERTSON, J.M.: The Growth of Public Expenditures in the United States 1890-1948, a.a.O., Seite 98; PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O., Seite 56

unter Hinweis auf den Krieg oder dank seiner besonderen politischen und sozialen Machtverhältnisse überwunden." ¹⁾

Inwieweit in den vergangenen hundert Jahren der Krieg als direkter Kostenfaktor quantitativ ins Gewicht fiel, ist nur schwer feststellbar. Militärausgaben sind nicht exakt von den übrigen Aufwendungen zu trennen. ²⁾ Auch PEACOCK und WISEMAN lassen daher die Frage unbeantwortet, ob WAGNERs Voraussage auch ohne die beiden Weltkriege bestätigt worden wäre. Damit aber ist ihr "displacement concept" nicht gegen den möglichen Einwand immun, auch in Friedenszeiten wären die latent vorhandenen Ausgabenwünsche des Staates (wenn auch vielleicht später und in geringerem Umfang) verwirklicht worden. ³⁾ Ein Gegenargument, das besonders WEITZEL betont. Er macht den beiden Briten zum Vorwurf, sie hätten zu Unrecht unmittelbar kriegsbedingte Ausgaben mit in ihren Vergleich einbezogen. "In der Expansion dieser öffentlichen Aufwandskategorien spiegeln sich ja nicht jene ideologischen und machtpolitischen Wandlungen wider, welche den displacement effect erst verständlich machen." ⁴⁾ Interessanterweise zeigt der Staatsbedarf (langfristig !) einen ähnlich starken Anstieg, wenn man die mehr ökonomisch bedingten Wachstumsraten der Friedenszeiten über die Kriegsjahre hinweg extrapoliert. Unterschiedlich gestaltet sich lediglich das "time pattern" der Expansionstendenzen. Dieses Phänomen, beziehungsweise das Fehlen eines ausgeprägten "displacements" bei den "eigentlich richtigen" (WEITZEL) zivilen Staatsausgaben zwingt zu einer gewissen Reserve gegenüber rein politischen Erklärungen der Sachzusammenhänge. Es liegt die Vermutung nahe, "daß der säkulare Trendverlauf der Staatsausgaben vorwiegend von ökonomischen Faktoren bestimmt wird, die temporären Schwankungen um diesen Trend dagegen von den jeweiligen politischen Staaten." ⁵⁾

Bekannt wurde auch der im Anschluß an die These PEACOCK und WISEMANs unternommene Versuch TIMMs, aufgrund einer "nachträglichen Voraussage" ⁶⁾

1) JESSEN, Jens: Das Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs, a.a.O., Seite 556

2) Vgl. meine Ausführungen im vorigen Abschnitt 3

3) Ein Einwand, den übrigens PEACOCK und WISEMAN (vgl. Seite 28 ihrer Schrift) klar erkennen !

4) WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 288

5) Ebenda: Seite 293

6) Vgl. TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O.

die Gültigkeit des WAGNERSchen Gesetzes und der darin aufgeführten Ursachen zu überprüfen. TIMM möchte "nachträglich voraus(zu)sagen, daß der Anteil der Staatsausgaben am wachsenden Volkseinkommen in den kapitalistischen Ländern in der späten Phase der letzten hundert bis hundertfünfzig Jahre höher war und ist als vorher." ¹⁾ Die "nachträgliche Voraussage" bezieht sich dabei - um von den gleichen Voraussetzungen auszugehen wie WAGNER - nur auf Ausgaben nichtkriegsbedingter Natur.

TIMM begründet eine Ausdehnung öffentlicher Finanzwirtschaft mit der "Existenz und der Überwindung mehrerer zeitlicher Verzögerungen ("lags") sowie der mit diesen 'lags' verbundenen Intensivierung und Akkumulation von Bedürfnissen": ²⁾ (a) Zunächst bewirkte der sogenannte "natürliche lag" eine temporäre Verzögerung der zusätzlichen Staatsausgaben zur Befriedigung superiorer Individualgüter (Ausgaben für Erziehung, Gesundheitswesen, Vorsorge etc.) Diese Bedürfnisse haben sich nicht zu Beginn der wirtschaftlichen Expansion eingestellt, da sie erst nach Überwindung elementarer Bedürfnisse als unbedingt notwendig empfunden wurden. (b) Ein weiterer "systembedingter lag" trat ein, da gemäß unserer kapitalistisch organisierten Wirtschaftsordnung erst im Laufe der Zeit auch die breite Masse in den Genuß ausreichender Einkommenserhöhungen gekommen ist. (c) Auch die Bereitschaft zu Staatsausgaben zum Zwecke der Entlastung unterer Einkommensschichten hinken hinter der Entwicklung zum Verfassungsstaat und auch hinter der Einkommensexpansion her. TIMM redet in diesem Zusammenhang von einem "institutionellen lag". (d) Schließlich nennt TIMM noch einen "ideologisch begründeten lag", womit die lange Zeit vorherrschende Antipathie gegen die staatliche Aktivität generell angesprochen ist.

"Der erste 'lag' brachte es mit sich, daß die Bedürfnisse nach den superioren Leistungen des Staates bei den einzelnen erst entstanden oder von ihnen empfunden wurden, nachdem ihr Pro-Kopf-Einkommen eine ausreichende Höhe erreicht hatte. Der zweite 'lag' bedeutete, daß die Geltendmachung dieser Bedürfnisse hinausgeschoben, aber gleichzeitig auch - infolge der Akkumulierung der Zahl jener, die hinter ihnen standen - intensiviert wurde. Die Widerstände, die zum dritten 'lag' führten, waren für eine weitere Verzögerung in der Befriedigung dieser Bedürfnisse, deren Intensität sich bis zur Überwindung dieser Widerstände weiter erhöhte, verantwortlich." ³⁾

1) TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 225 f

2) Ebenda: Seite 234

3) Ebenda: Seite 236

"Mit Überwindung der 'lags' erhalten sie einen Impuls, der ihren Anteil am Volkseinkommen nach oben treibt." ¹⁾ Die vier 'lags' bedingten zunächst einmal in der "ersten oder frühen Phase der Entwicklung" ein Zurückbleiben der Staatsausgabenentwicklung hinter der "Einkommensexpansion". Eine überproportionale Ausdehnung wurde durch die mit den 'lags' verbundenen Widerstände vereitelt. In der "zweiten oder späten Phase der Entwicklung" hingegen trat ein Impuls nach oben ein, der den durchschnittlichen Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen emporschnellen ließ. Die ursprünglichen Hemmungen waren ein für allemal überwunden und standen einer weiteren Expansion nicht mehr im Wege. Da diese idealisierte Entwicklung in Wirklichkeit Überlagerungen und gegenseitige Hemmungen aufweist, muß man sich eine Phase "aufeinanderfolgender Wellen" vorstellen. Dabei liegt der Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen im Durchschnitt in der zweiten oder späten Phase über dem durchschnittlichen Anteil der ersten Periode.

TIMM hält eine statistische Verifizierung seiner Thesen für überflüssig. Die Analyse stütze sich auf systemendogene Bedingungen, welche in der betrachteten Zeitspanne sämtlich realisiert waren. ²⁾ Es erhebt sich natürlich die Frage, inwiefern die berücksichtigten Faktoren in ihrer Wirkung, Rückwirkung, gegenseitigen Kumulation und Neutralisation vollständig sind. Auch die Annahme, daß "lag-Effekte" mit der Zeit ihre Wirksamkeit verlieren, ist nicht völlig durch die Wirklichkeit bestätigt. ³⁾ Darüber hinaus bleibt ungeklärt, ob die angeblich "zweifelsfrei" vorhandenen "lags" systemendogen oder durch Kriege bedingt beziehungsweise beeinflusst waren (besonders in den letzten fünfzig Jahren). Schließlich enthält TIMMs Ergebnis keine Aussage über die mehr oder minder kontinuierliche Veränderung der Relation Staatsausgaben zu Volkseinkommen und den Trend dieser statistischen Relationsziffer.

RECKTENWALD stellt in seiner Ursachenanalyse die Höhe des Wirtschaftswachstums in den Vordergrund. Der Anstieg des Staatsanteils 1930 bis 1932 sowie dessen Verlangsamung 1932 bis 1937 begründet er zum Teil mit den schwankenden ökonomischen Wachstumsraten. Die daraus zu schließende Ab-

1) TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 236

2) Vgl. ebenda: Seite 240

3) Vgl. hierzu die Untersuchungen Otto WEITZELs (Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 294 ff)

hängigkeit des Staatsanteils am Volkseinkommen von der Sozialproduktentwicklung wird nach RECKTENWALD besonders durch die Verhältnisse in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bestätigt. Hier stand einem starken ökonomischen Wachstum ein gehemmter Auftrieb in der öffentlichen Aufwandssteigerung entgegen. "In Bezug auf das Ausmaß und die Beschleunigung der ökonomischen Entwicklung, ausgedrückt in höherem materiellen Wohlstand, expandieren die Staatsausgaben in einer Phase nachhaltigen Wirtschaftswachstums weniger stark als in Perioden geringerer Entfaltung, es sei denn, es herrsche Depression mit negativen Leistungsdaten des Sozialprodukts. Im letzten Fall steigt ihre Anteilskurve steil an." 1)

HANSMEYER 2) kommt hier gerade zu der umgekehrten kausalen Erklärung der Zusammenhänge zwischen Einkommensentwicklung und öffentlicher Ausgabenexpansion. Nach seiner Ansicht wird der steigende Wohlstand über das Faktum der Steuerprogression zu einer überproportionalen Zunahme der Staatseinnahmen führen und damit "die Ausgabemöglichkeiten des öffentlichen Haushalts beträchtlich erweiter(t)n." Dabei sei es aus bestimmten sozialpsychologischen Gründen 3) unwahrscheinlich, daß sich der ausgedehnte Manövrierspielraum einer finanziellen Reserve in Steuersenkungen niederschlägt. Eine Argumentation, die nach WEITZEL 4) gerade in säkularer Sicht zweifelhaft ist. WEITZEL betont die Notwendigkeit, daß der wachsende Wohlstand auch zusätzlichen Kollektivbedarf induziert, der dann die steigenden Staatseinkünfte absorbiert.

Mit der Konfrontation der Staatsausgaben und dem wirtschaftlichen Wachstum hat auch RECKTENWALD die Fragestellung gegenüber WAGNER eingeengt. Ob dies im Sinne WAGNERS liegt, sei dahingestellt. Wesentlich erscheint mir der Einwand, daß aus dem Vergleich zweier Zeitreihen noch nicht auf eine gegenseitige Verursachung geschlossen werden kann. Das Wirtschaftswachstum mag zwar ein ausgabenbestimmendes Moment sein; dennoch deutet

1) RECKTENWALD, H.C.: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts, a.a.O., Seite 174

2) Vgl. HANSMEYER, K.H.: Der Weg zum Wohlfahrtsstaat, a.a.O., hier zitiert Seite 79

3) Vgl. ebenda: Seite 78 ff und Seite 101 ff

4) Vgl. WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 86 f

der korrespondierende Verlauf der beobachteten Zahlenreihen nicht unbedingt auf eine gegenseitige Bedingtheit hin. Selbst bei einer völligen Unabhängigkeit der beiden Vergleichsreihen wäre ein Verlauf im Sinne RECKTENWALDs These denkbar und meines Erachtens sogar wahrscheinlich. Denn, *ceteris paribus*, d.h. bei gleichbleibender Ausgabenvermehrung pro Zeiteinheit müßte in Perioden entsprechend hoher Wachstumsraten der Quotient der beiden jeweiligen Vergleichszahlen kleiner werden. Der Divisor "übrundet" den Dividenten. Über eine kausale Abhängigkeit sagt dies noch nichts aus. RECKTENWALD interpretiert die Korrelation von relativer Ausgabenhöhe und wirtschaftlichem Wachstum nicht im Sinne einer "technischen" Abhängigkeit. Der Grund liege in einem Phänomen, das politischer Natur sei. "Bei zu geringem Zuwachs des gesamtwirtschaftlichen Ertrags tritt die Konkurrenz zwischen privaten und kollektiven Bedürfnissen weit stärker als bislang in das Bewußtsein aller an der Entscheidung Beteiligten. Im Endergebnis dürfte dies zu einer Ausweitung der Staatsausgaben führen."¹⁾

Die Erklärungsversuche von RECKTENWALD und besonders von PEACOCK und WISEMAN haben nicht nur Vergangenheitswert. Die Eliminierung in allen Ländern und zu jeder Zeit vorhandener "politico-economic reasons" lassen durchaus die Vermutung zu, daß auch in Zukunft ein "displacement effect" nur unter der Voraussetzung "social disturbances" auftreten wird. PEACOCK und WISEMAN allerdings "do not profess to have discovered 'laws' of government expenditure."²⁾ Die vollständige Begründung entwicklungsgesetzlicher Verläufe der Staatsausgaben kann ihre Theorie - bedingt durch den methodischen Ansatz - nicht geben. Nach PEACOCK und WISEMAN findet eine überproportionale Ausdehnung der Staatsausgaben in diskontinuierlich wirkenden Faktoren ("social disturbances"), ihre Begründung. Wer aber bestimmt oder prognostiziert diese Störungen?³⁾ Es gibt zwar Theorien, in denen Kriege als (Wirtschafts-)System-endogene Faktoren in Entwicklungsprognosen berücksichtigt sind. Besonders von marxistischer Seite wurde aus den Tatsachen der Vergangenheit gefolgert, daß

1) RECKTENWALD, H.C.: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., Seite 283

2) PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O., Seite 3

3) So auch SCHMIDT, Kurt: zu einigen Theorien über die relative Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben, in: Finanzarchiv, N.F., Band 24, 1965, Seite 193 ff, hier Seite 199

Kriege und allgemein "social disturbances" wesentlicher Bestandteil des Organisationssystems kapitalistischer Marktwirtschaft sind.¹⁾ Die Begründung derartiger Thesen basierten jedoch mehr auf einer extremen staatspolitischen Einstellung als auf reiner Logik.

Der prognostische Ansatz PEACOCK und WISEMANs²⁾ läßt jedoch bereits erkennen, daß nur ein Modell politischen Handelns eine logische Begründung für etwaige Voraussagen zukünftiger Aufgabenentwicklungen geben kann.

5. Prognose und Projektion. Die Modelle von SCHMIDT, RECKTENWALD und LITTMANN

Gerade den wesentlichen Aspekt der politischen Willensentscheidung hat WAGNER völlig vernachlässigt. Bei ihm ist es ein unausweichliches "Entwicklungsprinzip",³⁾ das die Ausgabenentwicklung vorantreibt und den Aktionsspielraum der Politiker erheblich einschränkt. Bereits die Prüfung der "inneren Struktur" des WAGNERschen Gesetzes⁴⁾ zeigte die theoretische Unhaltbarkeit einer derartigen Argumentation.

Die logische Struktur der Ableitung von Prognosen mit theoretischen Mitteln ist nun prinzipiell die gleiche wie die "Erklärung" irgendwelcher Phänomene.⁵⁾ So involviert neben dem "erklärenden" auch der "prognostische" Teil der WAGNERschen Theorie eine Art Apriorismus über das soziale Leben und kann einer wissenschaftlichen Prüfung nicht standhalten. Bereits der Versuch als solcher, die geschichtliche Entwicklung "langfristig" und "unbedingt" voraussagen zu wollen, ist illusorisch. Nach aller Erfahrung sind im sozialen Bereich keine "technologischen" Voraussagen⁶⁾ möglich.

1) Vgl. hierzu beispielsweise SWEEZY, Paul: The Theory of Capitalist Development, 1942, ins Deutsche übersetzt von G. Ritting-Baumhaus mit dem Titel: Theorie der kapitalistischen Entwicklung, Köln 1959, Seite 242 ff; auch Rosa LUXEMBURG (Gesammelte Werke, Band III, Berlin 1923, hier Seite 58) sieht Kriege als "unentbehrlichen Faktor der kapitalistischen Entwicklung"

2) Genauso wie die bereits erwähnten Ausführungen LITTMANNs und RECKTENWALDs zur Gesetzmäßigkeit in der Ausgabenentwicklung

3) Vgl. Kapitel 5, II, 6, II, 1, 6, III der vorliegenden Arbeit

4) Vgl. Punkt 2 oben

5) Vgl. POPPER, K.R.: Naturgesetze und theoretische Systeme, a.a.O.

6) Zu Begriff und Unterscheidung von "nicht-technologischen" Aussagen siehe derselbe: The Poverty of Historicism, a.a.O., Seite 42 ff

"Nicht-technologische" Voraussagen lassen jedoch den zukünftigen Ereignissen insoweit eine gewisse Variationsbreite, als der handelnde Mensch das betreffende Ereignis durchaus beeinflussen kann. Die teilweise nicht fixierbaren Handlungsalternativen spielen bei sozialwissenschaftlichen Prognosen die Rolle kausalrelevanter Umstände. WAGNERs Voraussage umgeht diese Schwierigkeit, indem sie politische Aktionen als abhängige Größen (des geschichtlichen Entwicklungsprozesses) behandelt. Damit aber muß die Theorie als reine "Prophetie"¹⁾ abgetan werden.

Wie bei den meisten langfristigen Geschichtsprognosen,²⁾ so sind auch bei WAGNER normative und intensionale Elemente mit im Spiel und verführen ihn zur Postulierung einer unvertretbaren Bestimmtheit der Vorhersage. Ein Ereignis wird erwartet, das man in Wirklichkeit herbeiwünscht. Prognose und Programm gehen bei WAGNER zum Teil ineinander über und machen die Grundlage seiner Prophezeiungen noch fragwürdiger.³⁾

WAGNER wäre auch dann eine ausreichende theoretische Fundierung nicht gelungen, wenn er "die Prämisse des Fortbestands der Bedingungen für die von ihm prognostizierte Ausdehnung der Staatstätigkeit ..., den weiteren Fortschritt von 'Kultur und Volkswirtschaft', plausibel" gemacht hätte.⁴⁾ Theoretische Voraussagen haben in diesem Sinne niemals absoluten Charakter. Ihre Deduktion erfordert stets die Spezifizierung einer Anwendungssituation (bei WAGNER der "Fortschritt") für die betreffende Theorie.⁵⁾ Trifft also die bei der Ableitung einer Prognose gemachte Beschreibung der Anwendungssituation aus irgendeinem Grund nicht (mehr) zu, kann auch mit der Erfüllung der Voraussage nicht gerechnet werden. WAGNER hat niemals behauptet, der "Fortschritt von Kultur und Volkswirtschaft" werde in aller Zukunft fortbestehen. Der "Fortschritt" ist lediglich eine Bedingung, unter der die Thesen des Gesetzes steigender Staatsausgaben ihre Gültigkeit behalten. Der Einwand gegen WAGNER besteht meines Erachtens allein darin, daß er einer im sozialen Bereich verhafteten Prognose den Anstrich einer "technologischen" Abhängigkeit geben wollte. Er negiert das politi-

1) Allgemein zum Problem der Prophetie siehe POPPER, K.R.: The Poverty of Historicism, a.a.O., Seite 24 ff, 105 ff, 120 ff; zur ausführlichen Kritik an WAGNER vgl. TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 129 ff

2) Vgl. hierzu ALBERT, Hans: Probleme der Theoriebildung, a.a.O., Seite 65

3) Vgl. zum normativen Gehalt WAGNERs Prognose Kapitel 6, III dieser Arbeit

4) TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 219

5) Vgl. ALBERT, Hans: Probleme der Theoriebildung, a.a.O., Seite 62

sche Element in der Ausgabengestaltung und umgeht damit die hauptsächliche Schwierigkeit der sozialwissenschaftlichen Prognosenbildung.

Eine Analyse der zu erwartenden Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben muß sich zunächst die Frage stellen, inwieweit der politische Gestaltungswille fähig ist, die von WAGNER prognostizierte Expansion zu beeinflussen und ob die Willensakte der Regierung ihrerseits bestimmten Grenzen unterliegen.¹⁾ In jüngerer Zeit hat vor allem Kurt SCHMIDT²⁾ untersucht, ob die politische Entscheidung im demokratischen Gruppenstaat auch in Zukunft die bislang beobachtete Steigerung des Staatsanteils am Volkseinkommen unterstützen wird. Er geht dabei von der Voraussetzung aus, daß "social disturbances" nicht auftreten oder nur von geringer Wirkung sind. Damit schaltet er den möglichen Einfluß exogener, diskontinuierlich wirkender Bestimmungsgründe aus. Diese Prämisse scheint, gemessen an den Behauptungen von PEACOCK und WISEMAN,³⁾ wirklichkeitsfremd, ist aber notwendig, sofern man überhaupt zum Nachweis gesetzmäßiger Verläufe kommen möchte. SCHMIDT gibt zunächst ein politisch-soziologisches Modell, das als vereinfachtes, aber typisches Abbild der Wirklichkeit die treibenden Kräfte der politischen Willensbildung erfaßt.⁴⁾ Die Träger politischer Entscheidungen sind im modernen Gruppenstaat westlicher Prägung (parlamentarische Demokratie) die Parteien und Verbände, sowie die staatliche Verwaltung.

SCHMIDT analysiert nun Bedeutung und wahrscheinliches Verhalten dieser drei "Gewalten" im Hinblick auf die Ausgabengestaltung eines Volkes. Neben den im quantitativen Ausmaß beschränkten Expansionstendenzen, welche von der staatlichen Bürokratie selbst ausgehen, tendieren nach seiner Ansicht vor allem die Verbände dazu, mit überhöhten Ansprüchen die Finanzkraft einer Nation zu überfordern. Ihre anspruchsvollen Geldwünsche werden durch die politischen Parteien, mit denen die Verbände über die Höhe der zu emp-

1) Vgl. hierzu auch Punkt 2 dieses Abschnitts

2) Vgl. SCHMIDT, Kurt: Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat, in: Finanzarchiv, N.F., Band 15, 1966, Seite 213 ff

3) Bei PEACOCK und WISEMAN waren ja gerade "social disturbances" für den Aufwärtstrend öffentlicher Ausgaben verantwortlich

4) Auch PEACOCK und WISEMAN formulierten ein politisches Entscheidungsmodell. Sie gingen von einer Regierung aus, die höhere Ausgaben durchsetzen will und von Bürgern, deren Steuerwiderstand nur in Zeiten "social disturbances" abnimmt

fangenden Mittel verhandeln müssen, reduziert und begrenzt. Die ausgabenhemmende Funktion der Parteien ist jedoch nicht zu verallgemeinern; zwar kommt zeitweise auch der Wille zur Steuersenkung zum Durchbruch, doch sind die parteiischen Initiativen zur Erhöhung der Ausgaben sehr stark ausgeprägt. Interessant ist, daß SCHMIDT der staatlichen Bürokratie nur eine untergeordnete Bedeutung für die Ausgabenentwicklung der öffentlichen Hand beimißt, obwohl das heute viel zitierte PARKINSONsche Gesetz ¹⁾ gerade für die personelle Entwicklung der öffentlichen Verwaltung aufgestellt wurde, PARKINSON hat in seiner Sartire dargelegt, daß die Vermehrung der Staatsbeamten einer mathematisch formulierbaren Gesetzmäßigkeit folgt. Die Beamtenakkumulation habe jedoch nichts mit der Vermehrung der zu leistenden Arbeit zu tun. Vielmehr sei jeder Beamte nur bemüht, die Zahl seiner Untergebenen zu vermehren. Alle Beamten verursachten sich darüber hinaus gegenseitig Arbeit.

SCHMIDT versucht nach seiner strukturellen Analyse ausgabenbestimmender Kräfte in einem demokratischen Gruppenstaat eine quantitative Einschätzung ihrer Wirkungsstärke. "Da die Parteien und die Verbände untereinander, aber auch miteinander um die Zustimmung bei den Staatsbürgern konkurrieren, kann man ... annehmen, daß es zu einem Machtausgleich kommt." ²⁾ Die Parteien wenden sich mehr an das Steuerbewußtsein der Bürger, die Verbände mehr an deren Ausgabenbewußtsein. "Es liegt nahe, daraus ... zu folgern, daß sich die ausgabensteigernden und ausgaben senkenden Kräfte wahrscheinlich die Waage halten und daß sich deshalb im Wachstumsprozeß der Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen nur wenig ändern wird," ³⁾ eine These, die besonders durch RECKTENWALDs Untersuchungen im Ergebnis bestätigt wird. ⁴⁾

Aufschlußreich ist, die Erklärungsversuche SCHMIDTs sowie PEACOCK und WISEMANs gegenüberzustellen. PEACOCK und WISEMAN sehen im Auftreten "social disturbances" den einzigen "Grund" für das zeitweise Emporschnellen der öffentlichen Ausgaben im Verhältnis zum Volkseinkommen. Da-

1) Vgl. PARKINSON, C.N.: Parkinson's Law, a.a.O.

2) SCHMIDT, Kurt: Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat, a.a.O., Seite 227

3) Ebenda

4) Vgl. RECKTENWALD, H.C.: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., Seite 199 ff

gegen wird sich ihres Erachtens in "settled times" die relative Ausgabenhöhe kaum ändern. Kurt SCHMIDT schließt in seinen Prämissen "social disturbances" größeren Umfangs aus und beschränkt seine Analyse auf Zeiten politischen Gleichlaufs. Er ist der Meinung, daß unter diesen Bedingungen ein Ausgleich der Kräfte zu einer relativen Konstanz in der Ausgabenhöhe führt. Damit entsprechen sich die Aussagen der beiden betrachteten Arbeiten.

SCHMIDT übersieht in seiner Untersuchung nicht die Faktoren, welche auch ohne das Auftreten politischer Unruhen und Katastrophen zu Schwankungen im Anteil der öffentlichen Ausgaben am Volkseinkommen führen können. Er ist jedoch der Meinung, daß ihre Wirkungsrichtung zum Teil entgegengesetzt verläuft, zum Teil relativ bedeutungslos ist. "Im großen und ganzen" verliere dadurch die These einer relativen Konstanz der öffentlichen Ausgaben am Volkseinkommen in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs nicht viel an ihrer Gültigkeit. Sollten einmal Schwankungen in der Ausgabenhöhe, gemessen am Volkseinkommen, eintreten, so ist die Ursache in stark veränderlichen Wachstumsraten des Sozialprodukts zu suchen. In Zeiten eines intensiveren wirtschaftlichen Aufschwungs wird sich "die Vorsicht des Finanzministers bei der Einschätzung der Wachstumsraten und der davon abhängigen Steuer- und Ausgabenanschätze auswirken."¹⁾ Umgekehrt ist anzunehmen, daß in Zeiten stagnierender Zuwachsraten die Ausgabenansätze zu hoch gewählt sind und der Anteil am Volkseinkommen wieder steigt.

Darüber hinaus ist zu beachten, daß sich bei zu erwartenden hohen Zuwachsraten des Volkseinkommens der Ausgabenpielraum erheblich vergrößert. "Die hohen Ausgabenansätze werden jedoch oft nicht voll realisiert und führen zu Ausgabenresten."²⁾ Diese Reste werden dann in den Folgejahren mit meist geringerem Wachstum wieder aufgelöst.

Die These einer negativen Korrelation zwischen Änderungen in der relativen Höhe der Staatsausgaben und Schwankungen in den wirtschaftlichen Wachstumsraten wird noch durch einen weiteren Gesichtspunkt gestützt: Die ursprünglich zur Deckung obiger Ausgabenreste bestimmten Steuern sind dann, wenn sie benötigt werden, häufig nicht mehr zur Verfügung. Sie fanden Verwendung für Ausgaben, deren Deckung mit Anleihen vorgesehen war, oder wurden infolge vorgenommener Steuersenkungen aufgezehrt. "Wenn diese Substitution in der Finanzierung öffentlicher Ausgaben oder Steuersenkungen in

1) SCHMIDT, Kurt: Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat, a.a.O., Seite 231

2) Ebenda: Seite 232

dem Etatjahr vorgenommen werden, in dem sich die Ausgabenrest einstellen, kann sich sehr wohl bei starker Einkommensexpansion eine relative Abnahme der Staatsausgaben ergeben." ¹⁾ Werden andererseits Ausgabenreste mit Hilfe zusätzlicher Deckungsmittel in Jahren realisiert, in denen Volkseinkommen und somit auch Steueraufkommen weniger stark expandieren, führt das wahrscheinlich zu einer Zunahme des Anteils der öffentlichen Ausgaben am Sozialprodukt.

SCHMIDT glaubt, anhand seiner Überlegungen einige "Erklärungselemente" gefunden zu haben, welche die These RECKTENWALDs erklären können, wonach bei hohen Einkommenszuwächsen der Anteil öffentlicher Ausgaben am Sozialprodukt abnimmt, bei niederen hingegen steigt. ²⁾ Darüber hinaus enthält seine sozialökonomische Studie im Vergleich zu den Arbeiten von LITTMANN, RECKTENWALD sowie WISEMAN und PEACOCK Ansatzmöglichkeiten für eine längerfristige Prognose zukünftiger Ausgabenentwicklungen. Das Wesentliche an SCHMIDTs Erklärungsversuch ist die Auffassung, daß Bestimmungsgründe der öffentlichen Ausgabenentwicklung allein einem politischen Kräftefeld zu entnehmen sind. "Die Frage nach Art und Umfang der Staatstätigkeit", so sagt er, ³⁾ "ist im wesentlichen ein politisches Problem, das mit Hilfe ökonomischer Theoreme grundsätzlich nicht gelöst werden kann." Die ausgabensteigernden Impulse gehen nicht von Konsumentenwünschen aus. Vielmehr sind in enger Wechselwirkung Parteien und Regierung als stimulierende Kräfte an diesem Prozeß beteiligt. Die Parteien fungieren nicht nur als bloßer Überbringer sozialer Forderungen der breiten Masse. Sie greifen selbst aktiv in den Prozeß der Bedarfsdeckung mit ein. Verbraucherwünsche und Verbraucherverhalten sind höchstens indirekt für die Bestimmung des Ausgabenvolumens verantwortlich. ⁴⁾

1) SCHMIDT, Kurt: Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat, a.a.O., Seite 232

2) Vgl. hierzu weiter oben

3) SCHMIDT, Kurt: Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen, a.a.O., Seite 362; ähnlich natürlich auch PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O., Seite 24

4) Diese Ansicht geht auf SCHUMPETER (J.A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Auflage, Bern und München 1950, Seite 498) zurück und findet sich modifiziert in den Modellen von DOWNS (Anthony: An Economic Theory of Democracy, a.a.O.), HARDING (F.O.: Pluralistisches Modell zur Wirtschaftstheorie, a.a.O.) und Mc KEAN (Robert: The Unseen Hand in Government, in: American Economic Review, Vol. 55, 1965, Seite 496 ff) wieder. Vgl. hierzu und zur gegenteiligen Auffassung meine Ausführungen in Kapitel 11

Ohne Zweifel ist die politische Determination der Staatsausgaben nicht zu bestreiten. Der Entwurf des Haushaltsplans erfolgt durch demokratische Instanzen, Parteien und Regierung. Auch die Verfahrenstechnik der Ausgaben votierung ist politischer Natur. Man darf jedoch die ausgabenstimulierenden Wirkungen der politischen Faktoren in ihrer Bedeutung nicht verabsolutieren. PEACOCK und WISEMAN betonen "the divergence of revenue and expenditure ideas of citizens".¹⁾ Interessengruppen mögen zwar verbesserte Staatsleistungen fordern; der einzelne Bürger empfindet jedoch den damit verbundenen erhöhten Steuerdruck als lästiges Übel. Inwiefern der Konkurrenzkampf des Politikers um die begehrten Wählerstimmen²⁾ damit eine Ausrichtung der Handlungen an den individuellen Konsumentenwünschen bewirkt,³⁾ sei dahingestellt.⁴⁾ Auf alle Fälle können die Parteien nicht schrankenlos und ausschließlich eine expansionistische Ausgabenpolitik der Interessengruppen unterstützen. Übersteigerte Ansprüche scheitern am machtpolitischen Maximierungskalkül der Parteimanager.⁵⁾

Im Spannungsfeld zwischen den Forderungen von Verbänden und Verpflichtungen der Politiker kommt es zu einem Ausgleich der Kräfte.⁶⁾ Die "Siebefunktion" (HANSMEYER) der Parteien hat zur Folge, "daß sich die ausgabensteigernden und ausgaben senkenden Kräfte wahrscheinlich die Waage halten" (SCHMIDT). Die relative Ausgabenhöhe wird sich in "settled times" (PEACOCK und WISEMAN) kaum ändern. Daraus folgert WEITZEL,⁷⁾ daß langfristig der Erhöhung irgendwelcher Budgetpositionen ein echter, mehrheitlich empfundener Kollektivbedarf zugrundeliegen muß. Es könne zwar kurz- oder mittelfristig infolge starker parlamentarischer Machtpositionen einiger Kreise zu einer Übersteigerung gruppenbezogener Leistungen

1) PEACOCK, A.T. und WISEMAN, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, a.a.O., Seite 26

2) Nach J.A. SCHUMPETER wesentliches Merkmal westlicher Demokratien. Vgl. Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, a.a.O., Seite 428

3) Vgl. Mc KEAN, Robert: The Unseen Hand in Government, a.a.O., Seite 498 f

4) Vgl. beispielsweise die Einwände von Gordon TULLOCK: Entry Barriers in Politics, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 55, 1965, Seite 458 ff

5) Vgl. hierzu DOWNS, Anthony: An Economic Theory of Democracy, a.a.O., Seite 69

6) Vgl. hierzu weiter oben

7) Vgl. WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 320 ff

kommen; umgekehrt habe mangelnder politischer Einfluß bisweilen eine Unterversorgung mit öffentlichen Diensten zur Folge. Ein Abweichen kollektiver Handlungen von den persönlichen Präferenzen provoziert jedoch nach WEITZEL¹⁾ zunehmende Kritik an der Regierung. Das Aufkommen sozialer Spannungen und Gruppenkonflikten wird die Regierung zu Reformen und schließlich zur Orientierung an den grundlegenden wirtschaftlichen Bedürfnissen²⁾ zwingen. In säkularer Sicht setzten sich so immer wieder die ökonomischen Kräfte durch. "Aus dieser Darlegung folgt in letzter Konsequenz, daß langfristig primär die Faktoren des wirtschaftlichen Wachstums die Ausdehnung der Staatstätigkeit determinieren. Politische und akzidentelle Impulse würden demnach nur temporär und in zweiter Linie die Bewegung der öffentlichen Ausgaben bestimmen." ³⁾

In WEITZELS Ausführungen erfährt WAGNERs These eine gewisse Renaissance. An anderer Stelle wurde dargelegt, daß im Ausgabengesetz allein die steigenden Gemeinbedürfnisse als Folge und Ausdruck des "Fortschritts von Kultur und Volkswirtschaft" verantwortlich für expansive Ausgabenentwicklungen sind. WAGNER mußte sich jedoch den Einwand einer subjektiv gefärbten Geschichtsgläubigkeit gefallen lassen, da er die Zunahme an Kollektivbedürfnissen gleichsetzt mit einer Expansion der öffentlichen Leistungen selbst. Erst WEITZEL hat (im Rahmen der Prämissen seiner Theorie politisch-demokratischer Entscheidungsprozesse) die Abhängigkeit der Ausgaben von der Nachfrage individueller Konsumenten glaubhaft machen können.

Eine derartige Determiniertheit öffentlicher Ausgaben kann zudem noch statistisch belegt werden. ⁴⁾ WEITZELS Untersuchungen ergaben ja, daß die Vergrößerung des Staatssektors nicht allein aus einer Akkumulation der direkten und indirekten Kriegsfolgelasten sowie der Zunahme des Verteidigungsaufwands herrührt. Eine Extrapolation der friedensmäßigen Entwicklung über die Kriegszeit hinweg führt zu einem fast unveränderten langfristigen Trendverlauf. Damit hat WEITZELS Erklärung zumindest für den relativen Anstieg des öffentlichen *Z i v i l e t a t s* eine gewisse Bedeutung. ⁵⁾

1) In Anlehnung an SCHMIDT und PEACOCK und WISEMAN

2) Grundlegende wirtschaftliche Bedürfnisse (Verkehr, Bildung, etc.) würden in aller Regel von den größten Gruppen empfunden. Sie zwingen daher am ehesten den Politiker zu einer effizienten Bestimmung des Budgets

3) WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 327

4) Vgl. meine Wiedergabe in Kapitel 7, II, 3

5) Vgl. auch die Ausführungen in den vorangegangenen Abschnitten 2 und 3

Auch wenn der langfristige Trend ziviler Staatsausgaben wirklich primär von den wirtschaftlichen Daten bestimmt ist, läßt sich diese Korrelation nicht unbedingt zu einer Prognose auswerten. WEITZEL hat gezeigt, daß in den letzten dreihundert Jahren eine Pendelbewegung des öffentlichen Sektors zwischen relativer Expansion und Kontraktion stattfand. Die Abhängigkeit öffentlicher Ausgaben von der wirtschaftlichen Entwicklung ist also keineswegs eindeutig. Wirtschaftliches Wachstum und zunehmender Wohlstand führen nicht immer notwendig zu einer relativen Ausweitung des öffentlichen Sektors. "Die Entwicklung der Staatswirtschaft wird vielmehr von den jeweiligen spezifischen Kollektivbedürfnissen der einzelnen Wirtschaftsstufen determiniert." ¹⁾ So muß nach WEITZEL der öffentliche Bereich in der "Anlaufperiode" aus "produktionstechnischen" Gründen überproportional expandieren. Ebenfalls aus "produktionstechnischen" Gründen kam der Staat in der "Industrialisierungsphase" in eine Zone der Kostendegression. Die Dominanz der Nachfrageimpulse im heutigen "Massenkonsumzeitalter" entspricht nach WEITZEL ebenfalls den inneren Gesetzmäßigkeiten des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses. Auch wenn die spezifische Abhängigkeit in den einzelnen Wirtschaftsstufen wirklich "allgemeingültig" ist, wie WEITZEL annimmt, so bleibt doch ungeklärt, was auf die heutige Epoche der "Massenkonsumgesellschaft" folgt. Auch hier zeigt sich wieder deutlich: Unsere Kenntnisse und Methoden sind noch nicht tief genug, Schätzungen über die zukünftige Ausgabengestaltung der öffentlichen Hand logisch zu begründen. Aus diesem Grund sind allgemein in den Sozialwissenschaften langfristige Prognosen kaum anzutreffen. Man begnügt sich mit einer anderen Voraussagestrategie, der sogenannten *Projektion*. ²⁾ Was die Fristigkeit solcher Projektionen angeht, läßt sich generell feststellen, daß sie im allgemeinen desto unzuverlässiger werden, je weiter die vorauszusagenden

1) Vgl. WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 25 ff, 31 ff, 142 ff, 222 ff, 310 ff, 346 ff, hier Seite 360; WEITZEL stützt sich hier sehr stark auf die Modelle von W.W. ROSTOW (Stadien wirtschaftlichen Wachstums, a.a.O.) und Werner EHRLICHER (Strukturwandlungen des Kapitalstocks, in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, a.a.O.)

2) Daß diese Art der Prognose in den Sozialwissenschaften überwiegt, zeigen auch die Beiträge im Sammelband 'Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliches Methodenproblem', a.a.O.

Vorgänge zeitlich entfernt sind.¹⁾ Auf längere Sicht ist der gesamte institutionelle Rahmen des sozialen Lebens, an den die betreffenden Hypothesen anzuknüpfen pflegen, variabel.

Diese generelle Problematik trifft auch auf die beiden bekannten Schätzungen von RECKTENWALD²⁾ und LITTMANN³⁾ für den deutschen Bereich zu. RECKTENWALD beschränkt seinen Ausblick auf die ausgabenmäßige Entwicklung bis 1970. Die Begrenzung des Zeitraums ist schon deswegen notwendig, da er von der Voraussetzung gleichbleibender institutioneller Faktoren sowie einer bestimmten Wachstums- und Inflationsrate ausgeht. Auch politische Unruhen größeren Ausmaßes werden ausgeschlossen. Unter diesen Annahmen dürfte seines Erachtens zu erwarten sein, daß der in den fünfziger Jahren eingependelte Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen keine steigende Tendenz haben wird. Je näher dabei die durchschnittliche Zuwachsrates des Sozialprodukts an den von ihm angenommenen Schätzwert herankommt oder ihn gar überschreitet, umso eher dürfte der Staatsanteil zur Konstanz oder gar zum Sinken tendieren.⁴⁾ Bei einem Nachhinken der tatsächlichen hinter der angenommenen Zuwachsrates ist eine Erhöhung des Staatsanteils möglich und umgekehrt. Die Begründung hierfür ist in der bereits diskutierten These einer Abhängigkeit der relativen Ausgabenhöhe von alternativen Wachstumsraten zu suchen.⁵⁾

RECKTENWALD versteht die von ihm postulierte Alternativen nicht im Sinne entwicklungsgesetzlicher Verläufe.⁶⁾ Vielmehr erkennt auch er die Macht einer sich ändernden politischen Einflußnahme an. Gerade heute, in

1) Zur Problematik der Projektionen hinsichtlich ihrer theoretischen Fundierung siehe BOMBACH, Gottfried: Über die Möglichkeit wirtschaftlicher Voraussagen, in: Kyklos, Band XV, 1962, Seite 29 ff

2) Vgl. RECKTENWALD, H.C.: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O.

3) Vgl. LITTMANN, Konrad: Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O.

4) Vgl. RECKTENWALD, H.C.: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., Seite 237

5) Vgl. weiter oben

6) Obwohl die bisherigen statistischen Unterlagen auf eine derartige Verbindung zwischen ökonomischer Entwicklung und relativer Ausgabenhöhe tatsächlich schließen lassen. Vgl. WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 54

einer Zeit zunehmender Internationalisierung des Wirtschafts- und Staatslebens, so meint RECKTENWALD, besteht die Möglichkeit zu zwischenstaatlichen Vergleichen. So würden vielleicht Regierungen in Anbetracht des vergleichsweise hohen Anteils öffentlicher Ausgaben am Sozialprodukt mit allen Mitteln eine weitere Sozialisierung zu verhindern suchen. Jedenfalls sei die Gültigkeit des WAGNERSchen Gesetzes nicht nur für Perioden in der Vergangenheit, sondern auch für die Zukunft in Frage zu stellen. RECKTENWALD vermutet, daß die Entwicklung der einzelnen Ausgabeposten in ihrem quantitativen Verhältnis zueinander zwar der Prognose WAGNERS weiterhin Recht geben werde. Der "Rechts- und Machtzweck" tritt in hochentwickelten Volkswirtschaften immer mehr hinter dem "Kultur- und Wohlfahrtszweck" zurück.¹⁾ Dies führe jedoch per saldo nicht zu einer permanenten Erhöhung des Staatsanteils am Volkseinkommen.

Auch LITTMANN ist der Ansicht, daß über langfristige Entwicklungen der staatlichen Aktivität im Rahmen einer Gesamtwirtschaft keine gesicherten Aussagen zu treffen sind. Um trotz aller Einwände gewisse Beziehungen aufhellen zu können, unterstellt er, daß das institutionelle Rahmenwerk während der untersuchten Periode unverändert bleibt, daß also die Zuständigkeiten in der Durchführung staatlicher und privater Ausgaben in der augenblicklichen Beschaffenheit verbleiben. LITTMANN versucht eine nach Aufgabenbereichen differenzierende Projektion der staatlichen Aktivität. Durch Regressionsanalysen ist bei diesen Gruppen der Verlaufstrend zu besonders projizierten dritten Größen festgelegt. Die Schwäche eines derartigen Vorgehens zeigt sich dann besonders deutlich, wenn LITTMANN das Sozialprodukt als Unabhängige (dritte Größe) verwendet. Die drei von ihm alternativ unterstellten Wachstumsraten führen nicht nur zu einer entsprechend unterschiedlichen Ausgabenexpansion, sondern sind ihrerseits abhängige Variable staatlicher Ausgabenpolitik. Wie bereits oben bemerkt, kann man nicht ohne weiteres bei gegenseitig bedingten Wirkungszusammenhängen eine Seite isoliert betrachten.

LITTMANN kommt im Gegensatz zu RECKTENWALD zu dem Ergebnis, daß in der Dekade 1960 bis 1970 die Zuwachsraten der öffentlichen Ausgaben vermutlich höher als diejenigen des Sozialprodukts sein werden. Bezüglich des Verhältnisses von Wachstum und Staatsausgaben meint LITTMANN:

1) Vgl. hierzu RECKTENWALDs differenzierte Untersuchung in seinem Artikel: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts, a.a.O.

Die Zuwachsrate der Staatsausgaben liegt am höchsten über der Rate der Einkommensentwicklung, wenn das Wachstum des Sozialprodukts flach verläuft. Umgekehrt entsprechen die Zunahmen der öffentlichen Aufwendungen nicht mehr ganz dem Einkommenswachstum.¹⁾ Die These RECKTENWALDS findet also auch bei LITTMANN eine Bestätigung.

Beide Autoren sehen die Erweiterung der öffentlichen Aktivität als endogenen Prozeß des wirtschaftlichen Wachstums. Indem sie jedoch unveränderte institutionelle Rahmenbedingungen unterstellen, sind ihre Ergebnisse örtlich und besonders zeitlich begrenzt. Der Prognosezeitraum muß nämlich derart eng gewählt werden, daß die angetroffene Ausgabenverteilung zwischen Staat und Privaten erhalten bleibt. Gerade auf die zwangsläufige Veränderung dieser Institution hatte ja WAGNER besonderen Wert gelegt. So betrachtet können auch die Prognosen von RECKTENWALD und LITTMANN, wie auch immer sie ausfallen, keinen endgültigen Beweis für die Gültigkeit des WAGNERschen Gesetzes sein. Das sehen auch beide. LITTMANN sagt: "Abstrahierend von den langfristigen Strukturwandlungen und eingehend auf eine konkrete Situation vermag eine Prognose keinen Beitrag zur Frage der Wirksamkeit des 'Gesetzes wachsender Staatsausgaben' zu liefern."²⁾ Hierzu müßte die Veränderung in den rechtlich-soziologischen Voraussetzungen mitberücksichtigt werden. In dieser Weise verfahren ja PEACOCK und WISEMAN. Ihr "displacement concept" stellt auf Wandlungen in der sozialen, ökonomischen und vor allem politischen Struktur ab. Sie führen die Ausdehnung der Staatstätigkeit auf exogene Impulse zurück und deuten sie vornehmlich politisch-sozial, geben damit jedoch jede Möglichkeit einer Voraussage preis. Beide Erklärungsansätze, endogene und exogene, können nicht voll befriedigen. Die Beurteilung WAGNERs Theorie ist im Grunde genommen nur in "nachträglicher Prognose" unter Verzicht auf eigentliche Voraussagen zukünftiger Prozesse möglich.

1) Vgl. LITTMANN, Konrad: Strukturen und Entwicklung der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., Seite 796

2) Ebenda

6. Die Forderung nach erhöhter staatlicher Aktivität.
GALBRAITHs normative Thesen

Sämtlichen bislang erwähnten Beiträgen ist eines gemein. Sie enthalten kein Urteil darüber, ob und inwieweit die statistisch oder analytisch untersuchte Entwicklung des öffentlichen Aufwandsvolumens als "gut" oder "schlecht" zu bewerten ist. Das von WAGNER stark beachtete normative Element brachte erst GALBRAITH¹⁾ erneut in die Diskussion.

Er stimmt mit WAGNER nicht darin überein, die Staatswirtschaft müsse mit zunehmender volkswirtschaftlicher Entwicklung mehr an Bedeutung gewinnen. Im Gegenteil, nach seiner Ansicht hat sich gerade der private Bereich in den letzten Dezenien über Gebühr ausgeweitet. Die Armseligkeit des öffentlichen Sektors sei umso mehr in Erscheinung getreten, je weiter sich Wohlstand und Fortschritt entwickelten. Das lasse erkennen, daß keineswegs eine gesetzmäßige Entwicklung steigender Staatsausgaben das wirtschaftliche Geschehen moderner Industrienationen bestimmt; statt dessen weise alles auf das Gegenteil hin. Die Verkümmernng des staatlichen Bereichs sei dabei besonders verhängnisvoll, da eine gewisse Möglichkeit bestünde, daß der Bedarf an kollektiven Diensten überproportional stärker wächst als der Wohlstand.²⁾ Bereits heute hat nach GALBRAITH die Armut der öffentlichen Einrichtungen in den USA derart verheerende Ausmaße angenommen, daß der zusätzliche Bedarf an Schulen, Krankenhäusern, Grünanlagen, Spielplätzen und ähnlichen Einrichtungen von jedermann als dringend und elementar empfunden wird. Auf der anderen Seite sei die Bevölkerung mit privatwirtschaftlich erzeugten Gütern überfüttert. Ein objektives Bedürfnis nach zusätzlicher Güterproduktion sei nicht mehr vorhanden, die Nachfrage könne nur noch mit raffinierten Werbemethoden geweckt und aufrechterhalten werden.

Der Staat kam und kommt also nach Ansicht GALBRAITHs den an ihn gestellten Anforderungen nicht in genügender Weise nach. Es sprechen sogar alle Zeichen dafür, daß sich die offensichtliche Diskrepanz zwischen dem vorhandenen Bedarf an staatlichen Diensten und den dafür bereitgestellten finanziellen Mitteln mit zunehmender Wohlfahrt noch verstärken wird. Auch Anthony DOWNS³⁾ gelangt in seiner Studie "Why the Government Budget

1) Vgl. GALBRAITH, J.K.: Gesellschaft im Überfluß, a.a.O.

2) Vgl. ebenda: Seite 124

3) Vgl. DOWNS, Anthony: Why the Government Budget is too small in a Democracy, a.a.O.

is too small in a Democracy" zu dem Ergebnis, die Einkommenselastizität für öffentliche Güter und Dienste sei in Ländern mit hohem Einkommensstandard zu nieder. Eine Tatsache, die sich nach HIRSCH¹⁾ besonders auf dem Gebiet der "Public Education" zeigt. Auch die ausführlichen Untersuchungen von ANDIC und VEVERKA²⁾ scheinen der GALBRAITHschen These Recht zu geben.³⁾

Da ein derartiges "soziales Ungleichgewicht" vorhanden ist, so folgt GALBRAITH weiter, fordere der "gesunde Menschenverstand" eine Wiederherstellung des Gleichgewichts. Es müßten hierzu private Mittel für öffentliche Zwecke freigemacht werden. Damit wird die einst von WAGNER als gesetzmäßige Entwicklung deklarierte Ausdehnung der staatlichen Aktivität zur politischen Forderung.

GALBRAITHs normative Thesen sind theoretisch äußerst schwach fundiert. Nach ihm braucht man kein ausgeklügeltes Denkmodell zur Begründung einer Forderung nach "mehr Staat". Die derzeitigen realen Verhältnisse sind seiner Ansicht nach so gelagert, daß der "gesunde Menschenverstand" über "gut" und "böse" entscheiden kann. "Man wird fragen, welches denn der Prüfstein des Sozialen Gleichgewichts sei: An welchem Punkt dürfen wir denn annehmen, daß das Gleichgewicht zwischen der Befriedigung privater und öffentlicher Bedürfnisse hergestellt ist? Die Antwort ist einfach: Man braucht überhaupt keinen Prüfstein zu suchen; es gibt keinen." "Daß heute aber das Gleichgewicht gestört ist, das ist klar." "Da dem so ist, sehen wir deutlich die Richtung vor uns, die wir einschlagen müssen, um die Lage zu ändern."⁴⁾ Eine theoretische Definition des endgültigen sozialen Gleichgewichts⁵⁾ scheitert nach GALBRAITH daran, daß die Beurteilung der Nützlichkeit einer Mark im privaten und staatlichen Bereich als alternative Ver-
ausgabung nicht zu vollziehen ist. Er selbst, und darin wird die geniale Schrift zu einem persönlichen Plädoyer für die staatliche Aktivität und läßt eine objektive Beweisführung vermissen, glaubt jedoch, aufgrund eines "Nützlichkeitsvergleichs" das Vorhandensein eines "Sozialen Ungleichgewichts" begründen zu können.

1) Vgl. HIRSCH, W.Z.: Income Elasticity of Public Education, in: International Economic Review, 1962, Seite 330 ff

2) Vgl. ANDIC, S. und VEVERKA, J.: The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification, in: Finanzarchiv, N.F., Band 23, 1963, 64, Seite 169 ff

3) Vgl. zu Elastizitätskoeffizienten den anschließenden Exkurs, Punkt 3

4) GALBRAITH, J.K.: Gesellschaft im Überfluß, a.a.O., Seite 338 f

5) Vgl. hierzu den vierten Teil der vorliegenden Arbeit

III. Exkurs: Staatsausgaben und wirtschaftliche Entwicklung (Möglichkeiten und Grenzen zur Neuformulierung des Gesetzes)

1. Ansätze in der Finanztheorie

Überblickt man das seit Adolph WAGNER erschienene Schrifttum, so wird deutlich, daß die mit dem "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" verbundenen statistischen, analytischen und normativen Fragen noch keineswegs zufriedenstellend beantwortet werden konnten. Ja, es gibt noch nicht einmal den Versuch, der das Problem in der gleichen Breite wie einst WAGNER aufgreift. Eine allgemeine Theorie des steigenden Staatsbedarfs fehlt. Das läßt den Verdacht aufkommen, daß das bislang erarbeitete Instrumentarium der Theorie nicht ausreicht, WAGNERs vor nun fast hundert Jahren formuliertes "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" methodisch und inhaltlich neu zu fassen und von spekulativen Momenten zu befreien. Ist dieser Vorwurf berechtigt oder gibt es noch (bislang unberücksichtigte) Ansatzmöglichkeiten? ¹⁾

Die moderne Theorie untersucht besonders seit der Wiederentdeckung des Kreislaufgedankens durch KEYNES ²⁾ funktionale Beziehungen zwischen Staatswirtschaft und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung. Die auf KEYNES' Lehre basierende Finanztheorie ("functional finance" ³⁾) hat so mit Adolph WAGNER ein gemeinsames Erkenntnisobjekt. Eine Analyse der Wirkungszusammenhänge geschieht jedoch unter veränderten Zielsetzungen. Die "functional finance" entwickelt Richtlinien einer nach konjunkturellen Aspekten ausgerichteten Budgetpolitik. Änderungen im öffentlichen Aufwandsvolumen sind dann vorzunehmen, wenn die private Nachfrage nicht eine gewünschte Auslastung volkswirtschaftlicher Produktivkräfte gewährleistet. ⁴⁾ Die konjunkturelle Finanztheorie propagiert damit eine Änderung im Verhältnis von Staats- und Marktwirtschaft unter kurzfristigem Aspekt. WAGNER hingegen geht es um langfristige Entwicklungen der

1) Es sollen keine direkten Lösungen, sondern lediglich Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt werden

2) Vgl. KEYNES, J.M.: The General Theory of Employment, Interest and Money, 1936, ins Deutsche übersetzt von F. Waeger mit dem Titel: Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, München und Leipzig 1936

3) Vgl. hierzu NEUMARK, Fritz: Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Band 1, Tübingen 1952, Seite 606 ff

4) Vgl. LITTMANN, Konrad: Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., Seite 25 ff

öffentlichen Ausgaben, wobei konjunkturelle Schwankungen völlig unbeachtet bleiben.

Das Anliegen der "functional finance" besteht weiterhin in einer Beschreibung der Auswirkungen staatlicher Aktionen auf die volkswirtschaftlichen Kreislaufgrößen. Bei WAGNER ist die Höhe der Staatsausgaben abhängige Variable. Ihn interessiert daher vornehmlich die Frage, in welcher Weise bestimmte ökonomisch-soziale Abläufe ihrerseits erhöhte Anstrengungen der öffentlichen Hand zur Folge haben.

Allerdings hat es nicht an Versuchen gefehlt, mit Hilfe des analytischen Apparates der konjunkturellen Kreislauftheorie eine Expansion des öffentlichen Sektors in der ferneren Zukunft vorauszusagen und logisch zu begründen. Diese Theorien gehen von der Annahme aus, per saldo würden konjunkturelle Situationen überwiegen, welche ein vermehrtes (vermindertes) Eingreifen des Staates erfordern.¹⁾ Bekannt ist hier die säkulare Stagnationsthese.²⁾ Sie hält in modernen Volkswirtschaften einen sukzessiven Rückgang der privaten Nachfrage bei allgemeiner Wohlfahrtssteigerung für unumgänglich. Um in dieser mißlichen Lage ein stets ausreichendes Beschäftigungsniveau zu garantieren, müsse der Staat die immer stärker klaffende Nachfrangelücke durch vermehrten Aufwand kompensieren.

Davon abgesehen, daß die Stagnationsthese heute als unbegründete Spekulation abgetan wird, zumal die reale Entwicklung ihre düstere Voraussage keineswegs bestätigte,³⁾ bietet auch sie im Grunde genommen keinen Ansatz für eine langfristige Prognose staatlicher Ausgaben. Selbst wenn nämlich die privaten Investitionsmöglichkeiten sukzessive geringer würden, ist damit noch nicht bewiesen, daß die Regierungen dieser Welt nach den Prinzipien der "functional finance" handeln. Man kann realistischerweise nicht davon ausgehen, der Staat verhalte sich rational, und seine Aktionen seien allein oder vorwiegend am Ziel konjunktureller Effizienz orientiert. Die "fiscal theory" kann also allenfalls auf die Zweckmäßigkeit hinweisen, das Haushaltsvolumen in bestimmter Weise zu ändern, nicht aber eine Voraussage tatsächlicher Entwicklungen geben. Hieraus kann ihr natürlich kein Vorwurf gemacht werden; die Zielsetzung ist eben eine andere, der von WAGNER und seiner Zeit als wesentlich erachtete Aspekt bleibt prinzipiell unberücksichtigt.

1) Vgl. hierzu NEUMARK, Fritz: Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, a.a.O., Seite 638

2) Vgl. HANSEN, A.H.: Full Recovery or Stagnation? New York 1938

3) So auch RECKTENWALD, H.C.: Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, a.a.O., Seite 27

2. Ansätze in der Wachstumstheorie

Nach heutiger Ansicht ¹⁾ wird in Zeiten politischen Gleichlaufs ²⁾ der Anteil des Staates am volkswirtschaftlichen Ertrag maßgeblich durch die Höhe der ökonomischen Zuwachsraten beeinflusst. Das wirft die Frage auf, inwieweit die verschiedenen Ansätze der modernen Wachstumstheorie geeignet sind, das im "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" aufgeworfene Problem zu lösen. Von untergeordneter Bedeutung ist dabei naturgemäß die auf DOMAR, HARROD und HICKS ³⁾ zurückgehende Betrachtungsweise. Die reine Modelltheorie konzipiert in erster Linie ein Denkschema, das "tatsachenentleert" ⁴⁾ ist und keine Beziehung zur Wirklichkeit herstellt. ⁵⁾ Mit ihrem einfachen Formelapparat sind historische Erscheinungen in ihrer Vielgestaltigkeit weder analysierbar, noch kann eine zukünftige ökonomische

-
- 1) Vgl. meine Erläuterungen im vorigen Abschnitt zu RECKTENWALD, WEITZEL, LITTMANN, SCHMIDT und GALBRAITH
 - 2) Ausgeklammert sind also exogene Störungen im Sinne PEACOCK und WISEMANs "social disturbances"
 - 3) Vgl. DOMAR, E.D.: Capital Expansion, Rate of Growth and Employment, in: *Econometrica*, Vol. 14, 1946, Seite 137 ff. DOMAR erweitert in seinem Modell fortschreitender Entwicklung die KEYNESsche Analyse des Einkommenseffekts durch die simultane Berücksichtigung der Kapazitätswirkung von Investitionen. Auf dieser Grundlage deduziert er Bedingungen für ein gleichgewichtiges Wachstum, das einen steten Ausgleich von Gesamtangebot und Gesamtnachfrage gewährleistet. Auch die Modelle von R.F. HARROD (*Towards a Dynamic Economics*, 1948, ins Deutsche übersetzt von L. Bosse mit dem Titel: *Dynamische Wirtschaft*, Wien und Stuttgart 1948) und J.R. HICKS (*A Contribution to the Theory of the Trade Cycle*, Oxford 1950) sind grundsätzlich gleicher Natur: HARROD vertieft die DOMARsche Analyse durch den neu hinzugefügten Problemkreis der säkularen (im Gegensatz zu der bisherigen unternehmerischen oder konjunkturellen) Stabilität wirtschaftlicher Entwicklung. HICKS arbeitet im wesentlichen den unternehmerischen Stabilitätsbegriff zu einer allgemeinen Konjunkturtheorie wachsender Wirtschaft aus.
 - 4) Zu diesem Begriff der Wissenschaftstheorie vgl. Kapitel 6
 - 5) Damit ist nicht gesagt, daß die (sehr wenigen) Ausgangsdaten an sich wirklichkeitsfremd sind; nur dringen sie nicht in den sozialen, politischen und ökonomischen Bereich ein, wie WAGNERs Ausgabengesetz. Die Theorie ist "nicht informativ", obwohl sie "Realitätsbezug" hat (vgl. hierzu ALBERT, Hans: *Modell-Platonismus*, a.a.O.)

Entwicklung prognostiziert werden.¹⁾

Auch fehlen dem System tautologischer *ex post* Beziehungen funktional ausgedrückte Verursachungsbedingungen zwischen den einzelnen wachstumsstimulierenden Kräften.²⁾ Dies betrifft auch Ansätze, welche die staatliche Aktivität berücksichtigen.³⁾ Die modellmäßige Miteinbeziehung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben ist meist formaler Natur. Zur Sparquote der privaten Hand treten die Überschüsse des staatlichen Bereichs. Analog wird die Nettoinvestition in private und öffentliche aufgeteilt. Funktionale Abhängigkeiten zwischen Wirtschaftswachstum und staatlicher Aktivität bleiben in den gleichungsmäßigen *ex post* Beziehungen unberücksichtigt. Öffentliche Einnahmen und Ausgaben erscheinen als autonome Größen und nicht als *V a r i a b l e* des Wirtschaftswachstums selbst.

Inzwischen wurde versucht, mit Hilfe von Verhaltensfunktionen aus den tautologischen Gleichungen eine aussagekräftige Theorie zu machen. Man suchte auf diese Weise eine Antwort auf die von den Modellen à la DOMAR-HARROD-HICKS ungelöste Frage: Existieren überhaupt in der Realität Kräfte, die tendenziell den in Form von Modellannahmen hypothetisch vorgezeichneten Größen entsprechen? Bei KALDOR⁴⁾ und MEADE⁵⁾ - um zwei

-
- 1) Vgl. hierzu Kapitel 6, 1. Zu einer allgemeinen Abhandlung der Modelle von DOMAR-HARROD siehe A.H.HANSEN und R.V. CLEMENCE (Hrsg.): *Readings in Business Cycles and National Income*, in: *Norton Readings in Economics*, New York 1953
 - 2) Es wird nur veranschaulicht, in welcher Weise der Gleichgewichtspfad einer wachsenden Wirtschaft von den Faktoren "Ausgangslage", "Sparneigung" und "marginalem Kapitalkoeffizient" abhängt.
 - 3) Eine umfassende Kritik dieser Versuche findet sich bei BOMBACH, Gottfried: *Wirtschaftswachstum*, a.a.O., Seite 784 ff
 - 4) Nicholas KALDOR (*Capital Accumulation and Aconomic Growth*, in: *The Theory of Capital*, London und New York 1961) will - mehr der KEYNESschen Theorie zugetan - mit seiner durch statistische Verifikation gefundenen Investitionsfunktion einen Zusammenhang zwischen Ablaufdetermination und -koordination auf der einen, sowie realer Wirtschaft auf der anderen Seite zeichnen. Auch in seinem Modell gibt die Investitionstätigkeit, allerdings funktional gefaßt und der Wirklichkeit angepaßt, den eigentlichen Impuls zur Entwicklung (Determination durch die Investitionsfunktion). Der "makroökonomische Einkommensmechanismus" führt dann das Modell logisch zum Gleichgewichtszustand (Koordination durch Anpassen der gesamtwirtschaftlichen Sparquote)
 - 5) Bei J.E. MEADE (*A Neo-Classical Theory of Economic Growth*, London und New York 1961) steht der "mikroökonomische Zins-/Preismechanismus" im Mittelpunkt der Theorie. Der Einsatz von Produktionsfaktoren, gesteuert

prominente Vertreter dieser Richtung zu nennen - ist so ein Mechanismus mit wirklichkeitsbezogenen Prämissen aufgezeigt, der systemexogene Entwicklungsstörungen "verdaut", ohne daß dabei die Wirtschaft den Wachstumspfad einer optimalen Entwicklung verläßt.

Das ökonomische Geschehen beruht nach ihren Vorstellungen auf einer unserer Wirtschaftsordnung immanenten "Gleichgewichtsautomatik".¹⁾ Autonome Entscheidungen des Staates finden in ihren Ansätzen keinen Platz. Sie sind zwar nicht als systemstörend ausgeklammert, aber auch nicht als verlaufsbestimmend (oder -mitbestimmend) berücksichtigt.

Selbst hier zeigt sich, daß die modellmäßige Wachstumstheorie grundsätzlich keinen Ansatz bietet, den man zu einer Lehre des steigenden Staatsbedarfs in expandierenden Volkswirtschaften ausbauen könnte. Die Modellgrößen sind (a) einseitig quantitativer Natur.²⁾ Sie lassen soziologische, politische, rechtliche, kulturelle, institutionelle und bevölkerungsmäßige Faktoren weitgehend unberücksichtigt. Die Modellelemente sind zwar wichtige Determinanten des Wachstumsprozesses, aber (b) nicht wirkliche und ursprüngliche Antriebskräfte der sozialen Entwicklung.³⁾

Eine allgemeine Theorie zur Erklärung des Phänomens steigender Staatsaufgaben in der wirtschaftlichen Entwicklung muß daher zunächst einmal eruieren, welches die letzten Ursachen (Daten) des gesamten sozialökonomischen Entwicklungsprozesses sind und wie sich die Größen im Zeitablauf gestalten. In jüngerer Zeit hat vor allen Dingen LEWIS⁴⁾ den ökonomischen Wachstums-

Fortsetzung:

durch deren relative Preise, ist bestimmend für den gesamten Modellablauf. Die zum Gleichgewicht automatisch führende Koordination ist durch die typisch klassische Annahme vollständiger Substituierbarkeit der Produktionsfaktoren gegeben

- 1) Bei KALDOR der KEYNESsche "Einkommensmechanismus", bei MEADE der klassische "Zins-Preis-Mechanismus"
- 2) Auch dieses Argument ist natürlich nur prinzipiell gerechtfertigt. Karl BRANDT (Struktur- und Wirtschaftsdynamik, in: Mannheimer Schriftenreihe 'Angewandte Wirtschaftswissenschaft', Heft 4, Frankfurt 1954) beispielsweise bezieht in seiner Studie des technischen Fortschritts auch im Wachstumsprozeß wirkende gesellschaftliche Kräfte mit ein
- 3) Eine Übersicht der wachstumsbestimmenden Faktoren ist zu finden bei SPENGLER, J.J.: Theories of Socio-Economic Growth, in: Problems in the Study of Economic Growth, hrsg. von: National Bureau of Economic Research, New York 1949. Daneben auch ROSTOW, W.W.: The Process of Economic Growth, a.a.O.
- 4) Vgl. LEWIS, W.A.: Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums, Tübingen und Zürich 1956

prozeß im Zusammenhang mit den institutionell-rechtlichen Daten sowie den sozialen Umständen analysiert. Die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen sind nicht mehr letzte auslösende Komponente, sondern Größen, die ihrerseits der Erklärung bedürfen.¹⁾ Der Stufenbegriff selbst ist unter wachstumstheoretischem Aspekt vor allem in der bekannten Theorie ROSTOWS²⁾ wieder aufgenommen worden.³⁾ Diese stellt nicht mehr einseitig auf die Sozialproduktsteigerung ab, auf Sachgüter und deren Quantität, sondern berücksichtigt die ökonomische Entwicklung in ihrem gesamten Erscheinungsbild. ROSTOW sucht wie einst WAGNER nach den treibenden Kräften des "Fortschritts" in ihrer quantitativen und qualitativen Vollständigkeit.

Inwieweit die durch LEWIS und ROSTOW eingeleitete anschauliche Wachstumstheorie⁴⁾ neue Wege eröffnet, soll anhand eines Beitrags von EHR-
LICHER⁵⁾ diskutiert werden.⁶⁾ EHRLICHER sieht in einer bestimmten Strukturänderung des Kapitalstocks das charakteristische Merkmal fortschreitender Volkswirtschaften.⁷⁾ Der Fortschritt selbst erfolge in vier Phasen, einer vorindustriellen, agrarwirtschaftlichen Phase, einer Phase des Ausbaus der Infrastruktur, einer Industrialisierungsphase sowie einer Phase der Konsumtivkapitalbildung.

1) Zu den einzelnen Faktoren siehe WILLIAMSON, H.F. und BUTTRIC, J.A. (Hrsg.): *Economic Development, Principles and Patterns*, New York 1954

2) Vgl. ROSTOW, W.W.: *Stadien wirtschaftlichen Wachstums*, a.a.O.

3) Auch A.G.B. FISHER (*The Clash of Progress and Security*, London 1935; *Production, Primary, Secondary and Tertiary*, in: *Economic Record*, Vol. XV, 1939); Colin CLARK (*The Conditions of Economic Progress*, a.a.O.) und Jean FOURASTIER (*Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts*, Köln-Deutz 1954) verwenden unter spezieller Fragestellung den stufentheoretischen Ansatz. Die von diesen Autoren gelegten Einschnitte, welche ja in etwas veränderter Form in ROSTOWs Stadientheorie eine gewisse Rolle spielen, entsprechen ihrerseits bei nicht allzu enger Auslegung der LISTschen Stufenfolge (vgl. den Beweis bei B.F. HOSELYTZ: *Theories of Stages of Economic Growth*, a.a.O.)

4) Klaus ROSE (*Wachstums- und Konjunkturtheorie*, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Band 12, 1961, Seite 196 ff) redet hier von "historisch-synthetischem" Ansatz

5) Vgl. EHRLICHER, Werner: *Probleme langfristiger Strukturwandlungen des Kapitalstocks*, a.a.O.

6) Damit ist keine höhere Einschätzung des Beitrags gegenüber demjenigen ROSTOWs verbunden

7) EHRLICHER lehnt sich hier stark an ROSTOWs Schema an!

EHRLICHERs Stadien haben nach seiner Ansicht nicht nur beschreibenden Wert. Sie lassen vielmehr auf eine "gewisse Sachgesetzlichkeit der Aufeinanderfolge" schließen, die deshalb "in gewissem Rahmen eine Prognose erlauben oder zumindest das Urteil dafür schaffen, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um bestimmte Entwicklungen einzuleiten." ¹⁾ EHRLICHER gibt hierfür ein Beispiel: Wir leben heute in der "Phase der Konsumtivkapitalbildung", wobei eine neue Welle der Infrastrukturvertiefung begonnen hat. Die Investitionstätigkeit verlagert sich dabei zunehmend auf den "konsumtiven Kapitalstock" einerseits und den "immateriellen Stock" andererseits. Beide Tendenzen verlangen eine intensivere Aktivität der öffentlichen Hand. Die Anreicherung des "öffentlichen Konsumtivkapitalstocks" erfolgt beispielsweise durch den Bau von Theatern, Schwimmbädern, Sportstadien und Ähnlichem. Vor allem jedoch sind zur Sicherung des ökonomischen Fortschritts steigende öffentliche Aufwendungen für den "immateriellen Kapitalstock" von Bedeutung und damit kennzeichnendes Merkmal der Massenkonsumgesellschaft. Volkswirtschaften mit einem Entwicklungsstand wie dem unsrigen haben den Bestand an Grundlagenwissen ausgeschöpft. Ein weiterer Fortschritt ist deshalb nur durch überaus hohe Aufwendungen zur Ausbildung und Forschung möglich. ²⁾

EHRLICHER versucht nicht, ³⁾ die Menschheitsgeschichte auf eine Gesetzmäßigkeit ihres Verlaufs zu untersuchen. Er zeigt lediglich die Bedingungen auf, welche staatlicherseits ergriffen werden müssen, um eine neue Entwicklungsphase einzuleiten. Staatliche Aktivität (Ausgaben) und ökonomische Entwicklung sind auf diese Weise untrennbar miteinander verbunden. ⁴⁾ Allerdings ist dabei der Ausgangspunkt gegenüber WAGNER eher verändert. Der wirtschaftliche Prozeß ist jetzt (wenigstens teilweise) abhängige Variable staatlicher Ausgabenpolitik. Es ist keineswegs gesagt, ob ein "Fortschritt in Kultur und Volkswirtschaft" unbedingt eintreten muß.

1) Nach EHRLICHER setzt sich der Kapitalstock aus vier Komponenten zusammen: (a) aus dem immateriellen Produktivvermögen, (b) dem nicht reproduzierbaren Naturvermögen, (c) dem reproduzierbaren Produktivkapital, (d) dem reproduzierbaren Konsumtivkapital

2) Vgl. zu dieser These die statistischen Untersuchungen Otto WEITZELs (Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 259 ff)

3) Wie viele Stufenbildner

4) Anhand einer qualitativen Analyse läßt sich natürlich noch nichts über das Verhältnis von Staats- und Marktwirtschaft im Zeitverlauf aussagen!

Die ökonomische Entwicklung schreitet nicht mit entwicklungsgesetzlicher Notwendigkeit voran, sondern bedarf einer Förderung durch die öffentliche Hand. Ob aber die jeweiligen Regierungen einsichtig genug sind, durch adäquate Ausgaben das notwendige "auslösende Moment" zu schaffen, bleibt offen. Der "Fortschritt" und die damit verbundene spezifische Ausgabenentwicklung ist ein erstrebenswertes Ziel und nicht, wie bei WAGNER, eine gesetzmäßige Entwicklung. Bedingt durch die wechselseitige Abhängigkeit von Wachstum und Staatsausgaben läßt sich auf der Grundlage geschichtlicher Entwicklungslehren nur eine "wenn ... dann-Prognose" geben und kein eigentliches Entwicklungsgesetz im Sinne WAGNERs. ¹⁾ Diesem Einwand sucht WEITZEL in seiner "Stadientheorie der staatswirtschaftlichen Entwicklung" auszuweichen. Er unterstellt einen "gewissen Willen zum Fortschritt und ein rationales Verhalten der öffentlichen Planträger" ²⁾ zu allen Zeiten. Damit ergibt sich seiner Ansicht nach eine weitgehende Unabhängigkeit des staatlichen Expansionsprozesses von politischen Systemen und Strategien. "Will" eine wie auch immer strukturierte Regierung in die nächste Phase eintreten, "muß" sie in bestimmter Weise handeln. Der Staatsanteil wird daher vornehmlich von den technologischen und ökonomischen Faktoren des wirtschaftlichen Wachstums bestimmt. Auch wenn man derartige "stochastische Kausalbeziehungen aus den endogenen Daten der ökonomischen Entwicklung" akzeptiert, so bleibt doch noch die offene Frage, was denn nach Abschluß der heutigen "Phase der Konsumtivkapitalbildung folgt.

3. Nutzentheoretische Überlegungen bei GALBRAITH und HALLER

Die Nachfrage der Konsumenten nach kollektiven Gütern ist nicht das einzige bestimmende Moment staatlicher Aktivität. Indem WAGNER unterstellt, existente Kollektivbedürfnisse müßten zwangsläufig durch vermehrte öffentliche Güter befriedigt werden, unterliegt er einem Irrtum. ³⁾ Die Entwicklung der Bedürfnisse ist grundsätzlich zu

1) Hier zeigt sich wieder die gegenseitige Beeinflussung wirtschaftlicher Tatbestände. Die Einteilung in "Ziele" und "Mittel" verschwimmt. Vgl. dazu RECKTENWALD, H.C.: Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, a.a.O., Seite 34 f

2) WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 352

3) Vgl. hierzu Kapitel 7, II, 2

trennen von der staatlichen Tätigkeit in ihrer tatsächlichen Ausgestaltung. Es ist durchaus möglich, nach GALBRAITH sogar wahrscheinlich, daß trotz ansteigendem Kollektivbedarf die Versorgung mit öffentlichen Gütern immer mangelhafter wird.¹⁾

Hier zeigt sich die prinzipielle Schwäche von Versuchen, aufgrund statistischer Zahlenreihen, wie Volkseinkommen zu Staatsausgaben,²⁾ WAGNERS Prognose zu verifizieren. Auch jene Forscher, welche vornehmlich in der Einkommenssteigerung den Impuls steigender Staatsausgabenentwicklung sehen, sind von GALBRAITHs Einwand betroffen. Eine Erhöhung der Einkommen hebt vielleicht die Nachfrage nach kollektiven Gütern; erst eine Schilderung institutioneller Verhältnisse innerhalb der öffentlichen Ausgabenwirtschaft kann jedoch Art und Stringenz der Abhängigkeit von Bedarf und Ausgaben erhellen.

Nicht nur die Entwicklung staatlicher Leistungen, sondern auch die des kollektiven Bedarfs sollte von einem Autor analysiert werden, der über Richtigkeit und Unrichtigkeit der WAGNERSchen These entscheidet.

Einen ersten Schritt in dieser Richtung hat GALBRAITH getan.³⁾ Er glaubt, wie einst WAGNER, daß es so etwas wie ein "Gesetz des zunehmenden Kollektivbedarfs" gibt. Der Bedarf an öffentlichen Gütern und Diensten wachse überproportional stärker als die privaten Einkommen selbst.⁴⁾ Hierin liege eine gewisse, von politischen Handlungen unbeeinflussbare "Automatik" moderner Industrienationen.⁵⁾ Veraltete ideologische und theoretische Einstellungen, sowie institutionelle Eigenheiten im demokratischen

1) Vgl. hierzu Kapitel 7, II, 5

2) Vgl. hierzu Kapitel 5, III und Kapitel 7, II, 4

3) GALBRAITHs Werk wird in der Literatur häufig als pseudowissenschaftliches Pamphlet gegen die herrschende Lehre abgetan. Immerhin zeigt es einen Ansatz, das WAGNERSche Gesetz in einem wesentlichen Punkt weiterzuführen. Vgl. allgemein zu GALBRAITH: KROLL, Michael: Problematik der Fülle, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Band 26, 1966, Seite 140 ff; derselbe: An der Schwelle des Überflusses, in: Schmollers Jahrbuch, Jahrgang 80, 1960, Seite 513 ff; SCHUMANN, Jochen: Gesellschaft im Überfluß, in: Finanzarchiv, N.F., Band 20, 1959/60, Seite 473 ff; LENEL, H.O.: Nationalökonomie für das Zeitalter des Überflusses, in: Ordo, Band 11, 1959, Seite 427 ff

4) Vgl. GALBRAITH, J.K.: Gesellschaft im Überfluß, a.a.O., Seite 124

5) In der realen Ausgabengestaltung und -entwicklung liegt dagegen keine Gesetzmäßigkeit. Sie muß durch Aufklärung und Information aktiv (!) beeinflusst werden

Gruppenstaat westlicher Prägung verhinderten jedoch, daß die finanzpolitische Willensbildung diese objektiven Gesetzmäßigkeiten anerkennt. Die ständig wachsende "Verarmung" des öffentlichen Bereichs im Verhältnis zur privatwirtschaftlichen Produktion bewiese dies deutlich.

GALBRAITH versucht nicht, seine These der gesetzmäßigen Zunahme kollektiver Bedürfnisse exakt zu belegen. Wohl aber gibt er Gründe dafür, warum im Zuge einer erweiterten Güterproduktion das Verlangen nach staatlichen Leistungen überhaupt wächst. In der Privatwirtschaft hat man erkannt, daß zwischen verschiedenen Warensorten ein strenges Verhältnis einzuhalten ist. Die Ausweitung eines bestimmten Sektors muß mit einer entsprechenden Erweiterung in einem anderen Wirtschaftszweig einhergehen (LEONTIEFF). Mißachtet man diese Relationen, kommt es zwangsläufig zu Engpässen auf der einen, zu Überschüssen auf der anderen Seite. Auch im Konsum einer Gesellschaft muß ein entsprechendes Verhältnis herrschen. Die gesteigerte Verwendung eines Gutes schafft gleichzeitig das Bedürfnis nach einem anderen Produkt. Diese Beziehung bleibt nach GALBRAITH nicht nur auf die Privatwirtschaft beschränkt; "sie erstreckt sich auch über den gesamten Bereich privater und öffentlicher Dienste."¹⁾ Eine Zunahme an privaten Gütern erhöht automatisch die Nachfrage nach öffentlichen Diensten; der Bedarf an Staatsleistungen ist eine direkte Funktion der wirtschaftlichen Expansion. Eine These, die sich im modernen Schrifttum immer mehr durchsetzt.²⁾

Die Erstellung einer Abhängigkeitsmatrix würde es gestatten, für jeden Stand der wirtschaftlichen Entwicklung die Höhe des öffentlichen Bedarfs in Form eines Koeffizienten anzugeben. Hierzu müßte die Einkommenselastizität der öffentlichen Dienste näher erforscht werden. Dies scheint jedoch auf direktem Wege nicht möglich. Gibt es doch kein Mittel, die Konsumenten zur Preisgabe ihrer wirklichen Wertschätzungen für kollektive Güter zu zwingen.³⁾ Immerhin existieren einige Aufgabengebiete, bei denen eine offensichtliche und quantifizierbare Abhängigkeit zu strategischen Bedarfsindikatoren besteht.⁴⁾ So ist beispielsweise der Kauf von Kraftfahrzeugen

1) GALBRAITH, J.K.: Gesellschaft im Überfluß, a.a.O., Seite 223

2) Vgl. ein Beispiel im Bereich der Grundlageninvestition von RECKTENWALD, H.C.: Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, a.a.O., Seite 28 f

3) Vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 9 und 10 dieser Arbeit

4) Vgl. SCHMIDT, Kurt: Staatsausgaben und Wirtschaftsordnung, Diss. Bonn 1953, Seite 140; WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 87 ff

eine eindeutige Funktion des Einkommens. Die Elastizität liegt immer über Eins.¹⁾ Da die öffentlichen Verkehrsausgaben komplementär zum Bestand an Fahrzeugen sind, gelingt auch ohne einen politischen Abstimmungsprozeß die Offenlegung der Präferenzen für Kollektivgüter. Ähnliche Verhältnisse herrschen auf dem Bildungssektor. Es hat sich beispielsweise gezeigt, daß mit steigendem familiärem Wohlstand zunehmend mehr Schülerinnen²⁾ weiterführende Bildungsanstalten besuchen.³⁾ Auch hier kann man auf eine elastische Nachfrage über Eins schließen. Einige Ausgaben, wie Leistungen im Bereich "kollektiver Luxusgüter", sind direkt durch den allgemeinen wachsenden Wohlstand bestimmt.⁴⁾ Nach TIMM⁵⁾ sind auch Sozialausgaben eine Funktion zunehmender Pro-Kopf-Einkommen. Aufwendungen für Gesundheit, soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit seien "gewissermaßen 'superiore Güter' im Begehrkreis der Individuen."

Trotz all dieser Erkenntnisse ist es doch sehr schwierig, die Komplementarität im Sinne GALBRAITHs Forderung in Koeffizienten auszudrücken, ohne daß man die subjektive Bewertung zum wesentlichen Bestandteil der Theorie macht. Dies sieht auch GALBRAITH. Er weicht jedoch einem möglichen Einwand durch folgende (sicherlich theoretisch unhaltbare) Argumentation aus: Da heute ein "offenkundiges" Mißverständnis zwischen öffentlichen und privaten Gütern besteht, ist in der Bewertungsfrage (noch) kein echtes Problem zu sehen; jede zusätzliche Mark, die vom privaten in den öffentlichen Bereich übergeht, bringt in vollem Umfang zusätzlichen Nutzen.

Eine weitere Schwäche des Ansatzes liegt darin, daß das ökonomische Wachstum selbst Unbekannte ist und seine Determinanten nicht im System berücksichtigt sind. Eine Voraussage wäre allenfalls als "wenn ... dann-Prognose" möglich.

1) Vgl. HOFFMANN, W.G.: Das Wachstum der Deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin, Heidelberg und New York 1965, Seite 135

2) Bei Schülern dient mehr der technisch bedingte Bedarf der Wirtschaft als Indikator

3) Vgl. etwa BENSON, Ch.S.: The Economics of Public Education, Boston 1961, Seite 78 ff; Floud, J.E. (Hrsg.): Social Class and Educational Opportunity, Melbourne, Toronto und London 1957

4) Vgl. hierzu WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 88

5) Vgl. TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 231

Wie sich das subjektive Moment in GALBRAITHs Theorie umgehen läßt, hat in jüngster Zeit Heinz HALLER in einem erweiterten Ansatz dargelegt.¹⁾ Er sucht "bestimmte Eigenschaften der Staatsausgaben, die wichtig sind für die Beurteilung der Frage, mit welchen Entwicklungstendenzen der Staatsausgaben in einer wachsenden Wirtschaft zu rechnen ist."²⁾

Zu diesem Zweck gruppiert HALLER den Gesamtkomplex öffentlicher Aufwendungen nach dem Verhalten im ökonomischen Wachstum auf. "Konstante Staatsausgaben" sind (bei annähernd gleichbleibender Bevölkerungszahl) ihrer Natur nach unabhängig von der Erhöhung des Realeinkommens und den privaten Ausgaben. "Variable Staatsausgaben" dagegen wachsen mit den privaten Ausgaben ("komplementäre Ausgaben"), oder sie sind im Wachstumsprozeß rückläufig ("substitutive Ausgaben").

Nicht nur zwischen staatlichen und privaten, sondern auch innerhalb der öffentlichen Ausgaben können bestimmte Abhängigkeitsverhältnisse bestehen. HALLER spricht hier von "intern komplementären" und "intern substituierbaren" Ausgaben.

Zu den annähernd "konstanten Staatsausgaben" zählen beispielsweise die staatlichen "Grundleistungen" (Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung, Rechtsprechung, Polizei und Militärapparat). Die realen Dienste und Einrichtungen zur Erfüllung der Grundleistungen stellen ein staatliches Existenzminimum dar, welches auch bei armen Volkswirtschaften gewährleistet sein muß. Steigt also das Realeinkommen weiter an, so besteht kein Grund, den realen Umfang der Dienste und Einrichtungen auf dem Gebiete der unerläßlichen Grundleistungen auszuweiten.³⁾ Unter Berücksichtigung nomineller Reihen (Preisschwankungen, Lohnerhöhungen) kommt HALLER zu dem Ergebnis: "Insgesamt kann für die Grundleistungen außer Verteidigung gesagt werden, daß bei annähernder Konstanz des realen Leistungsniveaus, wie hier zu unterstellen ist, wenn keine Verschwendung betrieben werden soll, die Geldausgaben zwar nicht unverändert bleiben können, daß sie aber weniger stark ansteigen als das (reale gleich nominale) Sozialprodukt."⁴⁾

Tatsächlich zeigt das Gebiet der "Allgemeinen Verwaltung" eine ziemlich

1) Vgl. HALLER, Heinz: Einige Gedanken zum Thema: Öffentliche Finanzen im Wirtschaftswachstum, in: Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum, C. Föhl zum 65. Geburtstag, hrsg. von E. Schneider, Tübingen 1966

2) Ebenda: Seite 57

3) Zu den Ausnahmen siehe ebenda: Seite 62 f

4) Ebenda: Seite 64

kontinuierliche Kontraktionsbewegung. Nach WEITZELs¹⁾ Untersuchungen verringerte sich die Quote des staatlichen Administrationsaufwands am Gesamtbudget von ca. 25 Prozent im Jahre 1881 auf ca. 10 Prozent im Jahre 1962. WEITZEL hebt ähnlich HALLER die Inelastizität der öffentlichen Verwaltungsdienste in Bezug auf das Einkommenswachstum hervor. Ein Phänomen, auf das auch TERHALLE²⁾ und COLM³⁾ hinweisen. Auch internationale Vergleiche zeigen, daß der "staatswirtschaftliche Eigenbedarf" (TERHALLE) unabhängig vom allgemeinen Wohlstandsniveau ist. Er schlägt deshalb umso mehr zu Buch, je ärmer das betreffende Land ist oder je geringer der Anteil, den der Fiskus vom gesamtwirtschaftlichen Ertrag beansprucht. Während WEITZEL auf ein Entwicklungsgesetz schließt,⁴⁾ begnügt sich HALLER mit der Forderung, das Aufwandsvolumen nicht parallel zum Steueraufkommen ansteigen zu lassen, sondern die Quote an den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand zu vermindern.

In ähnlicher Weise wie die konstanten Ausgaben analysiert HALLER auch die variablen Aufwendungen.⁵⁾ Anschließend bestimmt er das relative Gewicht der einzelnen Aufwandsarten innerhalb des gesamten Budgets. HALLER erwartet per saldo, daß die Staatsausgaben hinter der Sozialproduktentwicklung zurückbleiben sollten. Unbekannte blieben dabei die Militärausgaben. Interessanterweise kommt WEITZEL in seiner positiven Studie zu der Feststellung, daß trotz zweier Weltkriege der militärische Finanzbedarf ähnlich wie derjenige des "staatswirtschaftlichen Eigenbedarfs" mit zunehmendem Volkswohlstand relativ an Bedeutung verlor. Ein Ergebnis, das allerdings in HALLERs mehr mittelfristigen Betrachtungen unberücksichtigt bleiben muß. Er möchte nicht beweisen, daß einzelne Ausgabenkategorien und das gesamte Ausgabenvolumen langfristig mit entwicklungsgesetzlicher Notwendigkeit durch das Wachstum des Realeinkommens stimuliert werden oder nicht. Er fragt lediglich, inwieweit bei reicheren Volkswirtschaften bestimmte Ausgabenarten mehr oder minder benötigt werden und woran Bedarfsänderungen objektiv zu erkennen sind. Er möchte auf

1) Vgl. WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., Seite 151 ff

2) Vgl. TERHALLE, Fritz: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, a.a.O., Seite 62

3) Vgl. COLM, Gustav: Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben. Ein Beitrag zur Finanztheorie, Tübingen 1927, Seite 19 f

4) Vgl. vor allem auf Seite 225 seiner Arbeit

5) Auch hier bilden WEITZELs statistische Untersuchungen eine willkommene Ergänzung

diese Weise dem "hilflosen" Politiker ein Entscheidungsinstrument in die Hand legen, womit dieser die Ausgaben für verschiedene Zwecke der ökonomischen Entwicklung anpassen kann. HALLER glaubt dabei, das bislang ungelöste Problem normativer Wertung in der modernen Finanztheorie umgangen zu haben, indem er wachstumsabhängige Ausgabengruppen bildet. Die objektiv erkennbare Eigenschaft der Einzelausgaben gäbe Auskunft darüber, ob sie (real/absolut) schneller steigen als das Volkseinkommen, hinter diesem zurückbleiben oder völlig konstant verharren sollen.

Damit ist natürlich noch nichts über die tatsächliche Ausgabenentwicklung selbst ausgesagt. Zwar wird sich im langfristigen Trend der wirtschaftlichen Entwicklung eine gewisse "finanzielle Reserve" bilden, doch braucht daraus noch keine Ausgaben senkung zu folgen. HALLER kann zwar angeben, daß und ob der Bedarf an Straßen, Schulen etc. im Zuge der Wohlfahrtssteigerung zunimmt oder nicht, doch ist der Bedarf nur eine kleine treibende Kraft der tatsächlichen Ausgabengestaltung.

Auch fragt sich, inwieweit HALLERs Normen wirklich objektiver Natur sind. Die Wertungen gehen von derzeit gegebenen Verhältnissen aus und beziehen sich auf marginale Änderungen im Budget. Wer aber garantiert, daß das derzeit verwirklichte Budget in Ausmaß und vor allem in struktureller Ausgestaltung optimal ist? Vielleicht wäre eine völlig andersgeartete Zusammensetzung als "soziales Gleichgewicht" anzusehen. Andere Strukturen bedeuten aber auch andere Gewichtungen und vielleicht eine veränderte Prognose! HALLERs "objektive" Wertung basiert in Wirklichkeit auf der "subjektiven" Annahme, die derzeitige Budgetausgestaltung sei optimal.

VIERTER TEIL

DIE GRENZEN DER ÖFFENTLICHEN AUSGABEN

Kapitel 8: Die Verteilung volkswirtschaftlicher Hilfsquellen auf Staat und Private bei Adolph WAGNER

I. Problem

WAGNERs "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" prognostiziert eine sukzessive und unabänderliche Budgetausweitung in modernen Industriestaaten. Das "gemeinwirtschaftlich-sozialistische Prinzip" gewinne immer mehr an Bedeutung und dränge das privatwirtschaftliche Moment in der Volkswirtschaft zurück. Dieser mit "entwicklungsgesetzlicher Notwendigkeit" voranschreitende Expansionsprozeß wird schließlich, so muß man aus den Annahmen folgern, in einer völligen Überwindung des Systems kapitalistischer Marktwirtschaft enden.

Tatsächlich ist jedoch die Übertragung sämtlicher Befugnisse auf staatliche Institutionen nach WAGNERs eigener Ansicht nicht möglich. Die Koexistenz unterschiedlicher Wirtschaftssysteme bedeutet für ihn unabänderliche und notwendige Grundlage einer "natürlichen", d.h. dem "Wesen des Menschen" entsprechenden Wirtschaftsordnung.¹⁾

WAGNERs These von der Notwendigkeit einer dualistischen Wirtschaftsordnung ist natürlich mit seiner Prognose unvereinbar. In der Literatur wurde auch vereinzelt auf diesen Widerspruch hingewiesen.²⁾ Es erhebt sich damit generell die Frage, in welchen Situationen Adolph WAGNER staatliche Aktionen billigt und bis zu welcher Grenze eine Ausweitung des öffentlichen Bereichs lang- und kurzfristig notwendig, wünschenswert und möglich ist.

II. Gemeinbedarf und kollektives Handeln

Eine Theorie der öffentlichen Wirtschaft muß zunächst Markt- und Staatswirtschaft abgrenzen. Wann, d.h. in welchen konkreten Situationen darf die Bedarfsbefriedigung nicht mehr dem freien Spiel der Kräfte überlassen

1) Zur Begründung siehe Kapitel 3 der vorliegenden Arbeit

2) Vgl. RECKTENWALD, H.C.: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., Seite 201; TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., Seite 208

werden ?

Die Pflicht des Staates besteht nach WAGNER einmal darin, "Unvollkommenheiten, Härten, Disharmonien auszugleichen, welche in der Bedürfnisbefriedigung des Volkes aus dem Walten des privarwirtschaftlichen Systems und insbesondere der freien Konkurrenz hervorgehen, sodann für die Befriedigung der Gemeinbedürfnisse zu sorgen..."¹⁾ Im Rahmen einer Theorie der Budgetgestaltung interessiert vornehmlich die zuletzt genannte Aufgabe, nämlich die Bereitstellung öffentlicher Güter zur Befriedigung des kollektiven Bedarfs.²⁾

Dabei sind nicht Bedürfnisse eines neben den Individuen existierenden "Kollektivs" gemeint, sondern "solche, welche für die Menschen als Glieder von... Gemeinschaften entstehen..."³⁾ Nicht das Abstraktum Staat ist Träger des Sozialbedarfs, sondern allein die in der Gemeinschaft lebenden Einzelpersonen. Öffentliche und private Bedürfnisse gehen gleichermaßen auf die Präferenzen der individuellen Konsumenten zurück.⁴⁾ Beide Bedürfniskategorien entspringen "echten", "ausschließlich menschlichen" Regungen und finden im "Wesen des Menschen" ihre Begründung. Das menschliche Individuum als "soziales Wesen" fühlt sich seiner Natur nach als Glied einer Gesellschaft. Wenn, (beziehungsweise da) Menschen in einer sozialen Gemeinschaft leben, entstehen zwangsläufig auch Kollektivbedürfnisse.

In der subjektiven Begründung kollektiver Bedarfe liegt sicherlich ein echtes Verdienst Adolph WAGNERS. Viele Finanzwissenschaftler bis in die jüngste Vergangenheit hinein vertraten noch die Auffassung, öffentliche Bedürfnisse unterschieden sich grundsätzlich von privaten und könnten mit jenen keinesfalls gemeinsamer Bestandteil der individuellen Präferenz-

1) WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 851; vgl. auch Theoretische Sozialökonomik, Band I, a.a.O., Seite 86; vgl. zu derartigen Situationen die Enumeration von H.C.RECKTENWALD, in: Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, a.a.O., Seite 24 f

2) WAGNER selbst nennt auch in seiner Finanzwissenschaft nur diese Staatsaufgabe

3) WAGNER, Adolph: Theoretische Sozialökonomik, Band I, a.a.O., Seite 96; ausführlich Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., §§ 324 - 335, Seite 827 ff

4) Vgl. hierzu Kapitel 6 der vorliegenden Arbeit

skala sein.¹⁾⁻²⁾

MUSGRAVE³⁾ weist darauf hin, daß sämtliche Anhänger der organischen Staatstheorie die vor allem durch SCHÄFFLE⁴⁾ vertretene Fiktion einer "bedürfnisempfindenden Gemeinschaft" anerkannten. Obwohl gerade Adolph WAGNER als repräsentativer Verfechter des organischen Staatsgedankens gilt, bildet er in dieser Hinsicht eine Ausnahme.

WAGNERS subjektive Begründung sozialer Bedürfnisse gibt zwar eine plausible Erklärung für die Existenz dieser Bedarfskategorie, jedoch keine exakte Abgrenzung vom individuellen Bedarf. Im Grunde genommen weisen nämlich auch Individualbedürfnisse des sozial lebenden Menschen sozialen Charakter auf. Andererseits tragen Kollektivbedürfnisse des Einzelnen in gewisser Hinsicht Individualcharakter. Wie aber soll der Staat seiner wichtigsten Aufgabe⁵⁾ nachkommen, wenn der zu befriedigende Bedarf nicht genau umrissen werden kann?

Auch besteht keine Kongruenz zwischen Gemeinbedürfnissen und der Anwendung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips. Soziale Bedürfnisse entstehen zwar, weil und wenn Menschen in Gemeinschaften zusammenleben. Damit ist jedoch nicht gesagt, ob und inwieweit das privat- oder gemeinwirtschaftliche System für die Befriedigung zuständig ist.

WAGNER kennt deshalb auch kein einheitliches Prinzip, wonach im konkreten Fall die Zweckmäßigkeit staatlicher Eingriffe zu beurteilen ist. Statt

-
- 1) Besonders bei Hans RITSCHL: Theorie der Staatswirtschaft und der Besteuerung, Bonn 1925, Kapitel 1; Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft, Tübingen 1931, Seite 32 ff fand diese Ansicht eine ausführliche Darstellung
 - 2) Von WAGNERS Zeitgenossen sieht nur noch Emil SAX im Gemeinschaftsbedarf eine "individuelle Regung", aberkennt jedoch dem Einzelnen die Fähigkeit, Art und Umfang des empfundenen Kollektivbedarfs selbst zu äußern. Dies müsse durch ein für die gesamte Gruppe stellvertretendes Subjekt, eine Art Gruppenleiter erfolgen. Vgl. Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien 1887, Seite 192 f sowie die bereits zitierte Arbeit von Otto SCHRAUT. SAX geht also im subjektiven Ansatz nicht so weit wie WAGNER
 - 3) Vgl. MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 70
 - 4) Vgl. SCHÄFFLE, Albert: Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft, Band I, a.a.O.
 - 5) Nämlich der Sättigung kollektiver Bedürfnisse

dessen erwähnt er kasuistische "Bedingungen und Erfahrungsregeln"¹⁾ und begnügt sich mit der Bemerkung: "Der Staat hat diejenigen Tätigkeiten zur Befriedigung der Bedürfnisse seiner Angehörigen selbst zu übernehmen, welche weder die Privatwirtschaften, noch freie noch andere Zwangsge-
meinwirtschaften (Selbstverwaltungskörper) überhaupt oder welche alle diese nur weniger gut oder nur kostspieliger ausüben können."²⁾ Er muß überall dort tätig werden, wo es (a) die zeitliche Nachhaltigkeit und die räumliche Ausdehnung einer Produktionstätigkeit notwendig macht (Beispiel: Übernahme der Forstwirtschaft), oder (b) die Gefahr des Machtmißbrauchs durch privatwirtschaftliche Monopolbildung besteht. (c) Schließlich liegt es in der Natur mancher Leistungen, daß der Einzelne an der Teilnahme nicht ausgeschlossen werden kann.

Es sieht zunächst so aus, als wollte WAGNER mit den drei Zusatzbedingungen von der "technisch zweckmäßigen Befriedigung" her eine indirekte Kennzeichnung kollektiver Bedürfnisse vornehmen.³⁾ Doch enthält die Systematik nicht nur Situationen, in denen das Vorhandensein eines öffentlichen Bedürfnisses die staatliche Hilfe erfordert, sondern auch Fälle, in denen der Staat mehr als Korrektiv zum privatwirtschaftlichen System auftritt. Das Vermeiden privatwirtschaftlicher Monopolbildung beispielsweise (ordnungspolitische Überlegung) erfordert zunächst staatliche Aktivität in Form einer Umgestaltung des herrschenden Rechts. Die regulierende Beeinflussung der privaten Produktion ist aber als ordnungspolitische, rechtsgestaltende Maßnahme nicht Gegenstand rein budgettheoretischer Überlegungen.⁴⁾ WAGNER sieht eben das Wesen kollektiver Güter nicht generell in der alleinigen Produktionsmöglichkeit durch die öffentliche Wirtschaft. Dies beweist auch sein Hinweis, Gemeinbedürfnisse sollten zwar hauptsächlich, aber nicht ausnahmslos durch das gemeinwirtschaftliche System befriedigt werden.

1) Vgl. WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 915 ff

2) WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 916

3) Wie es in der modernen Literatur geschieht (vgl. Kapitel 9). Kollektivbedürfnisse werden mit Hilfe des Einnahmen-Ausgabenmechanismus (budgetmäßig) befriedigt. Es genügt also, zur indirekten Kennzeichnung kollektiver Bedürfnisse eine Systematik konkreter Situationen aufzuzeigen, in denen der Budgetmechanismus anstelle des privatwirtschaftlichen Konkurrenzsystems in Aktion treten sollte

4) So auch MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 8

Nach WAGNER gibt es so etwas wie "geborene Kollektivbedürfnisse". Sie verdanken nicht nur ihre Existenz, sondern auch ihre stete Zunahme individuellen Nutzenempfindungen. Das bedeutet jedoch keinen Freibrief, öffentliche Leistungen grenzenlos zu vermehren. Die Expansion muß und wird sich nach WAGNER innerhalb bestimmter Grenzen vollziehen. Wie sehen diese aus !

III. Langfristige und kurzfristige Begrenzung der Ausgabenhöhe

1. Ausgabengesetz und Ausgabenvolumen

Zur Erfüllung vorgegebener A u f g a b e n ¹⁾ bestimmt die öffentliche Hand a u t o n o m Volumen und Struktur ihrer Leistungen. ²⁾ Das Problem der Ausgabengestaltung ist im politischen Bereich verhaftet, wenn auch der staatlichen Entscheidungsfreiheit Grenzen gesetzt sind. Vor allem das "Entwicklungsbedürfnis moderner Kulturvölker" (Staatsausgabengesetz) stellt gewisse Anforderungen an Art und Umfang staatlicher Leistungen und bestimmt deren r i c h t u n g s m ä ß i g e n Verlauf. So wäre es zwecklos, durch eine sparsame Ausgabenpolitik den tendenziellen Aufwärtstrend öffentlicher Leistungen bremsen zu wollen. Das "geschichtliche Entwicklungsprinzip" überwindet auf die Dauer alle politischen und finanziellen Hemmnisse.

Die Gültigkeit des Ausgabengesetzes hat zur Konsequenz, daß der Umfang der Staatswirtschaft (Ausgabenhöhe) nicht etwa durch den finanziellen Spielraum determiniert ist, sondern allein durch Art und Ausmaß der jeweiligen Aufgaben und Tätigkeiten des Staates ³⁾ "Der Finanzbedarf bewegt und gliedert sich nach dieser Tätigkeit." ⁴⁾

Die entwicklungsgesetzliche Determiniertheit der Ausgaben begründet und rechtfertigt ihr Primat vor den Einnahmen. Dabei entspringt - wie bereits an anderer Stelle näher ausgeführt ⁵⁾ - der Wunsch nach einer sukzessiven Vermehrung staatlicher Güter und Dienste dem "Wesen des Menschen" und seiner spezifisch strukturierten Bedürfnisskala. Die Ausgabengestaltung ist daher nicht allein durch politische Willkür bestimmt, sondern m u ß auf

1) Diese bestimmt sich (vgl. Kapitel 6, II, 1) durch den "Rechts- und Machtzweck" sowie den "Kultur- und Wohlfahrtszweck"

2) Vgl. WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 15; Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 879 ff

3) Vgl. derselbe: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 63

4) Ebenda

5) Vgl. Kapitel 6 der vorliegenden Arbeit

die Dauer in Einklang stehen mit den individuellen Konsumentenwünschen.¹⁾ "Inhalt und Umfang der Staatsleistungen" müssen sich stets "nach dem richtig erkannten, dem Interesse des Volkes gemäß bestimmten Staatszwecken richten."²⁾

Eine prinzipielle Festlegung der Staatszwecke (und damit indirekt des Budgetvolumens) ist jedoch nicht möglich.³⁾ Veränderte historische Situationen fordern eine jeweils neu angepaßte Aufgabenstellung.⁴⁾ "Alles steht hier ... im geschichtlichen Fluß und kann nicht aus Begriff und Wesen des Staates oder der Einzelpersönlichkeit und ihrer Freiheitssphäre abgeleitet werden."⁵⁾ "Für die Finanzwirtschaft folgt daraus der wichtige Schluß, daß auch für ihren Umfang und ihre Tätigkeit keine festen Grenzen zu ziehen sind."⁶⁾

Allerdings darf (und kann!) die Sozialisierung nicht so weit getrieben werden, daß die auf einer Koexistenz der beiden Wirtschaftsprinzipien beruhende natürliche Wirtschaftsordnung Schaden erleidet.⁷⁾ Hier zeigt sich der eingangs erwähnte Widerspruch in WAGNERs Argumentation. Er anerkennt zwar die Existenz einer definitiven Budgetbegrenzung. Andererseits verlangt das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" eine ständige Ausweitung des Ausgabenvolumens.

2. Die kurzfristige Begrenzung der Ausgabenhöhe

Der Politiker muß somit die steigenden Bedürfnisse der Konsumenten (Staatsausgabengesetz) berücksichtigen und die Frage nach der Ausgabenhöhe stets aufs neue stellen. Dabei zeigt ein Vergleich von "gesamtwirtschaftlicher Wirkung" und finanziellem "Opfer", ob im konkreten Fall eine zusätzliche

1) Man sollte deshalb nicht sagen, bei WAGNER stünde die Ausgabenbestimmung als Politikum außerhalb jeder ökonomischen Betrachtung. Vgl. RECKTENWALD, H.C.: Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, a.a.O., Seite 263

2) WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 15; vgl. auch Seite 64

3) Vgl. derselbe: Theoretische Sozialökonomik, Teil I, a.a.O., Seite 105

4) Nur der richtungsmäßige Verlauf ist durch das Ausgabengesetz festgelegt

5) WAGNER, Adolph: Theoretische Sozialökonomik, Teil I, a.a.O., Seite 105 f

6) Derselbe: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 64

7) Vgl. meine Ausführungen in Kapitel 3

Ausgabe das Gemeinwohl einer Nation fördert.^{1) 2)} Auf der einen Seite erscheinen die Staatsleistungen in ihren "Kosten", auf der anderen als "Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt". Die Reproduktion der Einnahmen (Kosten) im Wert der damit erstellten Leistungen (Ausgaben) ist Beurteilungskriterium dafür, ob "in ökonomischer Hinsicht zwischen dem Wert der gesamten Leistungen einer Zwangsgemeinwirtschaft und den Gegenleistungen der Privaten in Beiträgen und Steuern ein ... reich-tiges Verhältnis"³⁾ besteht. Stets muß das gesamte Steueraufkommen in den volkswirtschaftlichen Leistungen "reproduziert" sein.⁴⁾

Der staatliche Budgetmechanismus funktioniert in dieser Beziehung ähnlich wie der marktmäßige Einnahmen-Ausgaben-Mechanismus, wo auch Kosten-Ertrags-Vergleiche Richtschnur rationeller Ausgabenentscheidungen sind.⁵⁾ In der öffentlichen Wirtschaft haben jedoch produktive Ausgabenvermehrungen ihr Äquivalent nicht primär in einer güterwirtschaftlichen Mehrleistung, son- dern in einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt. Der für die Entscheidung des Politikers maßgebende Produktivitätsbegriff ist "subjekt-bezogen" (Konsumentenpräferenzen der Individuen) und trägt keine objek-tiven, technisch quantifizierbaren Merkmale (Gütermehrertrag). "Produk-tivität" ist gleichbedeutend mit "Nutzen".⁶⁾

1) Vgl. WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 72

2) Ein Vergleich der Ausgaben mit der jeweiligen Höhe des Volkseinkom-mens ist für WAGNER ein weiterer, jedoch schwer erkennbarer Maßstab; vgl. hierzu ebenda: Seite 72

3) Derselbe: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 869

4) Derselbe: Finanzwissenschaft, Teil II, a.a.O., Seite 219; vgl. auch Seite 221

5) Allerdings gilt im privaten Bereich die "Tauschwert-", im öffentlichen die "Gebrauchswertschätzung"; vgl. Grundlegung der politischen Öko-nomie, Teil I, a.a.O., Seite 869 und Seite 333

6) WAGNER hat damit nicht einfach STEINs Reproduktionstheorie über-nommen; vgl. zu STEIN Kapitel 7, I, 1 zu WAGNER Kapitel 4 in die-ser Arbeit.

(a) Bei STEIN ist der Produktivitätsbegriff selbst bereits ein unterschied-licher. STEIN glaubt an die Möglichkeit einer exakten Messung und zieht sogar den landesüblichen Zinsfuß mit zur Beurteilung der Produkti-vität öffentlicher Leistungen heran. Produktivität bedeutet bei ihm ein güterwirtschaftlicher Mehrertrag.

(b) Nach STEIN reproduziert sich die Steuer in Vorteilen für den E i n - z e l n e n . WAGNER dagegen anerkennt nur das Prinzip g e n e r e l - l e r Entgeltlichkeit, gemessen am gesamtwirtschaftlichen Vorteil

WAGNER geht bei seiner Optimumdefinition implizite von der Existenz einer allgemeinen Wohlfahrtsfunktion aus. Er sagt jedoch nicht, worin sich eine derartige Funktion äußert.¹⁾ Aus vielen Bemerkungen WAGNERS geht jedoch hervor, daß er die Konzipierung einer aus individuellen Präferenzen amalgamierten sozialen Werteordnung realiter nicht für möglich hält. Infolge der Immaterialität und speziellen Unverkäuflichkeit öffentlicher Güter versage der Markt- beziehungsweise Preismechanismus als Maßstab individueller Bewertung. Damit aber läßt sich weder die Produktivität staatlicher Leistungen²⁾ noch das durch ihre Finanzierung bedingte Opfer exakt messen und vergleichen.³⁾ Darüber hinaus zwingt das "Entwicklungsbedürfnis moderner Kulturvölker" (Ausgabengesetz) zu einer ständigen Neuorientierung in der Budgetgestaltung. Die individuellen Nutzenpräferenzen wandeln sich, womit zwangsläufig auch eine Änderung des "Nutzen-Kosten-Verhältnisses" staatlicher Leistungen verbunden ist.

3. Budgetvolumen und politische Willensbildung

Um wenigstens annähernd eine den Konsumentenwünschen entsprechende Allokation volkswirtschaftlicher Hilfsquellen zu erreichen, verlangt WAGNER "eine durch die Volksvertretung auszuübende Finanzkontrolle." ⁴⁾ Die Errichtung einer "konstitutionellen Budgetwirtschaft" schütze am besten vor unzumutbaren Ausgabenentscheidungen der Regierung. Sie schaffe in gewisser Hinsicht ein Analogon zur Funktion des Marktes. Denn "Regierung und Volksvertretung repräsentieren hier in mancher Beziehung die beiden verschiedenen Seiten eines Geschäftsabschlusses, die Regierung die des Angebots, die Vertretung die der Nachfrage nach Staatsleistungen." ⁵⁾ Ähnlich wie auf dem Markt ein Auspendeln entgegengesetzter Kräfte eine größtmögliche Anpassung des Angebots an die Konsumentenwünsche herbeiführe, sei das auch in der öffentlichen Budgetwirtschaft. Hier wie dort bedeute das Kräftegleichgewicht, der Ausgleich zwischen konkurrierenden "Markt"parteien, eine optimale Befriedigung der Konsumenten. Sofern gesichert ist, daß eine unabhängige Volksvertretung als Organ wirksamer Finanzkontrolle fungiert, "besteht eine große Wahrscheinlichkeit, daß aus

1) So auch MUSGRAVE, R.A.: The Theory of Public Finance, a.a.O., Seite 134

2) Vgl. WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 13 f

3) Vgl. ebenda: Seite 70

4) Ebenda; vgl. auch Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., § 351, Seite 867 ff und § 356, Seite 880 ff

5) Derselbe: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 70

dem Paktieren der Regierung und der Volksvertretung Kompromisse hervor-
gehen, durch welche das Interesse von Staat und Volk in der Bestimmung
der Staatstätigkeiten und des dafür erforderlichen Aufwandes noch am besten
gewährt wird." ¹⁾

Die Formulierung einer optimalen Ausgabenhöhe und der Funktionsfähigkeit
des Budgetmechanismus zeigen, daß für Adolph WAGNER staats- und pri-
vatwirtschaftliche Erscheinungen lediglich formverschieden, im Grunde je-
doch wesensgleich sind. Kollektive Wertungsvorgänge können auf die glei-
chen Entscheidungsmerkmale zurückgeführt werden, wie sie auch in der Pri-
vatwirtschaft wahrzunehmen sind. Der für die Staatswirtschaft charaktéri-
stische "Kosten-Nutzen-Wert" gilt gleichermaßen auch für den Markt. Al-
lerdings wird er im öffentlichen Sektor nicht direkt von den einzelnen Indi-
viduen vorgenommen. Dennoch sind auch hier Kosten- und Nutzenwerte
subjektiv, d.h. auf die individuelle Bedarfstruktur der Konsumenten bezogen.

4. Funktion der Steuer und die gerechte Verteilung der Kosten

Ist gemäß den Prinzipien der "Reproduktionslehre" über die Höhe der Staats-
ausgaben entschieden, so entsteht das Problem, den erforderlichen Mittel-
entzug auf bestimmte Individuen umzulegen. Die Steuer erscheint als Dek-
kungsmittel für den öffentlichen Finanzbedarf. WAGNER unterscheidet die-
sen "rein finanziellen oder fiskalischen" Zweck von einem "sozialpolitischen". Sozialpolitisch betrachtet dient die Steuer als Instrument zur akti-
ven Einkommensverteilung und -verwendung. ²⁾ Ein Gesichtspunkt, den
WAGNER in der hier relevanten allokativen Frage ³⁾ ausklammert. Er geht
von der Prämisse aus, die auf dem Markt zustandegekommene Einkommens-
und Vermögensverteilung sei "gerecht" und daher nicht zu verändern. ⁴⁾

1) WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 70

2) Zu WAGNERs Theorie vom doppelten Steuerzweck siehe Finanzwissen-
schaft, Teil II, a.a.O., §§ 396 ff, Seite 283 ff

3) Zum unterschiedlichen Begriffspaar "allokativ" und "distributiv" vgl.
MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 6 ff

4) WAGNER hat in seiner Theorie von doppeltem Steuerzweck als einer
der Ersten den allokativen vom distributiven Aspekt in der Besteuerung
getrennt. Vgl. hierzu PETER, Hans: Das Problem der Gerechtigkeit
und die Theorie der Steuerverteilung, in: Finanzarchiv, N.F., Band
2, 1934, Seite 41 ff, hier Seite 43; SCHNEIDER, F.P.: Adolph
Wagner als Finanztheoretiker, a.a.O., Seite 297 ff; AMONN, Alfred:
Grundsätze der Finanzwissenschaft, a.a.O., Seite 57; WAGNERs später

Öffentliche Abgaben sind dann nur noch zur Aufrechterhaltung eines geordneten Staatswesens notwendig. "Die Frage nach dem Grunde der Steuer führt daher zu derjenigen nach dem Grunde des Staates und der übrigen Zwangsgemeinwirtschaften." ¹⁾ So wie der Staat und die Organisation der Volkswirtschaft schlechthin historisch veränderliche Daten darstellen, ist auch die Steuer zunächst eine "historisch-relative" Größe. Sieht man dagegen in der Steuer einen "Vorgang der Wertübertragung von den besteuerten Einzelwirtschaften an die Finanzwirtschaft", so ist dies eine "ökonomisch-absolute" Erscheinung. Dem Staat entstehen, wie auch immer die Organisation der Volkswirtschaft beschaffen sein mag, zur Herstellung seiner Leistungen bestimmte Kosten. Derartige "Produktionskosten des Staates", wie sie WAGNER nennt, sind "natürlicher" Art. Sie sind notwendig, um die von den Bürgern gewünschten Leistungen erstellen zu können.

Dies impliziert eine rein äquivalenztheoretische Auffassung. "Die Besteueren erhalten durch die öffentlichen Einrichtungen und Leistungen, welche mittels der Verwendung der Steuerbeträge hergestellt werden, die Möglichkeit zu produktiver Leistung ..., damit zur ökonomischen Herstellung des Steuerwerts." ²⁾ Den Bürgern auferlegte Opfer finden in den damit finanzierten Leistungen ihr Äquivalent. "In dieser Weise aufgefaßt ist auch der Vergleich der Steuer mit dem Tausch und Preis berechtigt." ³⁾ Der Staat ist wie ein privates Unternehmen arbeitsteilig als Produktivfaktor in den Wirtschaftsprozess eingegliedert. Steuern erscheinen als eine Art volkswirtschaftlicher Gemeinkosten, die anteilig auf die Nutzenempfänger verteilt werden müssen.

Da aber öffentliche Güter nicht "speziell verkäuflich" sind, ist eine Umlage der Steuern nach Maßgabe des empfangenen Nutzens nicht möglich. Es herrscht in WAGNERs System lediglich das Prinzip der "generellen Ent-

Fortsetzung:

Zeitgenosse E.H. VOGEL (Die finanzpolitischen Besteuerungsprinzipien in Literatur und Theorie, in: Jahrbücher für die gesamte Staatswissenschaft, Band 66, 1910, Seite 296 ff und Seite 494 ff, hier Seite 336 ff) betrachtet dessen Lehre sogar als den Beginn der modernen Besteuerungsgrundsätze. Vgl. jedoch die Kritik bei MANN, F.K.: Grundsätze der Besteuerung, in: Schmollers Jahrbuch, Jahrgang 50, 1926, Seite 55 ff, hier Seite 65 und SCHMIDT, Dora: Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung, Tübingen 1926, Seite 49

1) WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft, Teil II, a.a.C., Seite 216

2) Ebenda: Seite 222

3) Ebenda

geltlichkeit".¹⁾ Jeder Konsument muß gleichmäßig zur Kostendeckung beitragen, d.h. die interpersonelle Einkommens- und Vermögensverteilung darf nicht verändert werden. Den geeigneten Steuertarif hierfür sieht WAGNER in einer Belastung proportional zur Einkommenshöhe (als Ausdruck der Leistungsfähigkeit).²⁾

1) Vgl. WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 13 f

2) Vgl. derselbe: Finanzwissenschaft, Teil II, a.a.O., Seite 382

Kapitel 9: Die Anwendung der Wohlfahrtstheorie auf die Probleme der Budgetbestimmung

1. Wohlfahrtsökonomik und Budgetprinzipien

WAGNER verbindet die Frage nach den Grenzen der Staatstätigkeit mit dem Problem einer optimalen Verteilung volkswirtschaftlicher Hilfsquellen auf Staats- und Marktwirtschaft.¹⁾ Das Budgetvolumen hat dann seine definitive Grenze erreicht, wenn sich die Steuern voll in den damit finanzierten Leistungen "reproduzieren", wenn also durch eine Erweiterung des Staatshaushalts die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt nicht mehr erhöht werden kann.

WAGNERs Idee einer "nutzenmäßigen Reproduktion" erfuhr in der modernen Wohlfahrtsökonomik in ihrer Anwendung auf Probleme der Budgetbestimmung eine theoretische Ausgestaltung. Besonders mit dem auf Vilfredo PARETO²⁾ zurückgehenden "neuen Zweig"³⁾ dieser Disziplin stimmt WAGNER in der Zielsetzung überein.

Die neuere "welfare economics" versucht allgemein, "Beurteilungsmaßstäbe aufzustellen, nach denen Ereignisse und politische Maßnahmen als 'ökonomisch' wünschenswert beurteilt werden können, auch wenn sie aus anderen Gründen (politischen, nationalen, ethischen Charakters) als unerwünscht gelten mögen."⁴⁾ Als Richtschnur solcher Wertungen dient der Zuwachs an Reichtum. Wenn dieser ein Maximum ergibt,⁵⁾ ist der optimale Zustand erreicht. Sämtliche auf dieser Grundlage basierenden Optimumbedingungen lassen sich prinzipiell vom sogenannten "Pareto-Optimum"

1) Vgl. auch meinen dogmenhistorischen Überblick in Kapitel 7, I, 1

2) Vgl. PARETO, Vilfredo: Cours d'Economie Politique, professé à L'Université de Lausanne, Band II, Lausanne, Paris und Leipzig 1897 und Manuel d'Economie Politique, 2. Auflage, Paris 1927, Seite 354 ff, 616 ff, 648 ff

3) K.E. BOULDING (Welfare Economics, 1957, ins Deutsche übersetzt von H.P. Sieweke mit dem Titel: Einführung in die Wohlfahrtsökonomik, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, hrsg. von G. Gäfgen, Köln und Berlin 1966, Seite 77 f) stellt der "Paretianischen Wohlfahrtsökonomik" den älteren Zweig der auf A.C. PIGOU zurückgehenden Richtung entgegen. Ähnlich auch WEBER, Wilhelm: Zur Problematik der neueren 'Welfare Economics' in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Band 14, 1954, Seite 487 ff, hier Seite 488

4) BOULDING, K.E.: Einführung in die Wohlfahrtsökonomik, a.a.O., Seite 78

5) Erhöhter Reichtum bewirkt ein Aufrücken zu einer Indifferenzkurve mit höherem Index und trägt damit zur Nutzen-(Wohlfahrts-)steigerung bei. Vgl. MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 63 ff

ableiten.¹⁾ "Dieses letztere wird als eine Situation definiert, von der aus es nicht mehr möglich ist, durch irgendeine Umverteilung im Faktoreinsatz irgend jemandes Versorgungsniveau zu verbessern, ohne zum mindesten eine Person schlechter zu versorgen."²⁾

Die Wahl dieses Kriteriums als Maßstab soll es ermöglichen, objektiv, d.h. "wissenschaftlich" frei von ethischen Urteilen,³⁾ Normen für eine optimale Budgetausgestaltung zu entwerfen. Inwiefern sich damit Parallelen zu Adolph WAGNERS Theorie des öffentlichen Haushalts nicht nur im Untersuchungsobjekt, sondern auch im Resultat selbst ergeben, soll ein Vergleich mit den bekannten Modellen von SAMUELSON⁴⁾ und MUSGRAVE⁵⁾ zeigen.

-
- 1) Vgl. PARETO, Vilfredo: *Cours d'Economie Politique*, a.a.O., Seite 90 ff; zu den allgemeinen Bedingungen des Pareto-Optimums siehe die Zusammenfassung von MISHAN, E.J.: *A Survey of Welfare Economics*, 1960, ins Deutsche übersetzt von K. Zeitler mit dem Titel: *Ein Überblick über die Wohlfahrtsökonomik*, in: *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, a.a.O., Kapitel 2, Seite 114 ff

Die allgemeine Literatur zur Wohlfahrtsökonomik und zum Pareto-Optimum wurde besonders von GÄFGEN (Gérard: Anhang zu dem von ihm herausgegebenen Sammelband über die Grundlagen der Wirtschaftspolitik, a.a.O., Seite 466 ff) zusammengestellt.

Die besonders unter den beiden Voraussetzungen (a) ordinaler Nutzenmessung und (b) Unmöglichkeit der Addition von individuellen Nutzen gebildete Optimumdefinition geht zwar auf PARETO zurück; wurde jedoch besonders durch LERNER (A.P.: *The Concept of Monopoly and the Measurement of Monopoly Power*, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 1, 1933/34, Seite 155 ff) und HICKS (J.R.: *Foundations of Welfare Economics*, in: *Economic Journal*, Vol. 49, 1939, Seite 696 ff) in die Literatur eingeführt

- 2) MISHAN, E.J.: *Ein Überblick über die Wohlfahrtsökonomik*, a.a.O., Seite 117; eine derartige Optimumdefinition beinhaltet in der Terminologie J.V.de GRAAFFs Terminologie (*Theoretical Welfare Economics*, Cambridge 1963) eine "soziale Wohlfahrtsfunktion" vom "Paretianischen Typ" (im Gegensatz zu derjenigen vom Typ BERGSON; vgl. hierzu weiter unten)
- 3) Natürlich dringt ein Werturteil bereits in die Auswahl der Probleme ein, die eine Disziplin zu untersuchen sich entscheidet (vgl. MUSGRAVE, R.A.: *Finanztheorie*, a.a.O., Seite VI). Auch einige der Bedingungen des Pareto-Optimums beinhalten subjektive Wertungen (vgl. MISHAN, E.J.: *Ein Überblick über die Wohlfahrtsökonomik*, a.a.O., Seite 111 f)
- 4) Vgl. SAMUELSON, P.A.: *The Pure Theory of Public Expenditures*, in: *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, 1954, Seite 387 ff; *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*, ebenda: Vol. 37, 1955, Seite 350 ff; *Aspects of Public Expenditure Theories*, ebenda, Vol. 40, 1958, Seite 332 ff
- 5) Vgl. MUSGRAVE, R.A.: *Finanztheorie*, a.a.O.

SAMUELSON und MUSGRAVE versuchen, die allgemeinen Prinzipien der Wohlfahrtsökonomie auf das Problem der Allokation volkswirtschaftlicher Ressourcen anzuwenden. Sie entwickeln modellmäßig Kriterien einer "pure theory of budget determination", ¹⁾ indem sie mit Hilfe der modernen Erkenntnisse der Wohlfahrtsökonomie den Staat in das bestehende System der Marktwirtschaft einfügen.

II. Der Bereich öffentlicher Finanzwirtschaft

WAGNERS Problem, normative Kriterien für eine optimale Aufteilung der verfügbaren Ressourcen auf Staats- und Marktwirtschaft zu finden, wird somit von SAMUELSON und MUSGRAVE eingehend behandelt. SAMUELSON bestimmt Allokation und Einkommensverteilung simultan, während MUSGRAVE eine optimale Verteilung unterstellt. Er trennt damit, ähnlich wie WAGNER, analytisch zwischen dem distributiven Problem und der Frage einer optimalen Ausgabenhöhe. ²⁾

Auf welchen Prinzipien basiert die optimale Staatstätigkeit unter dem Allo-

-
- 1) "Pure theory" deshalb, weil die Aktionen des Staates allein unter ökonomischem Aspekt betrachtet werden; vgl. auch WISEMAN, Jack: The Public Economy, in: *Econometrica*, Vol. 27, 1960, Seite 258 ff, hier Seite 258
 - 2) Deshalb soll auch in erster Linie sein Modell diskutiert und mit WAGNERS Ausführungen verglichen werden.
Inwiefern auch bei MUSGRAVE das Distributions- vom Allokationsproblem wirklich getrennt und nicht einfach "hinwegmanövriert" wird, sei dahingestellt. Normalerweise kann man nicht davon ausgehen, daß eine staatswirtschaftliche Entscheidung direkt oder indirekt die Einkommens- und Machtverteilung unbeeinflusst läßt. Maßnahmen eines Unterbudgets sind in Bezug auf die Zielsetzungen des anderen nicht neutral; vgl. hierzu SAMUELSON, P.A.: *Aspects of Public Expenditure Theories*, a.a.O., Seite 337; STROTZ, R.H.: *Two Propositions related to Public Goods*, in: *Review of Economics and Statistics*, Vol. 40, 1958, Seite 329 ff, hier Seite 329; MARGOLIS, Julius: *A Comment on the Pure Theory of Public Finance*, in: ebenda, Vol. 37, 1955, Seite 347 ff; allgemein RECKTENWALD, H.C.: *Eine Theorie der Staatswirtschaft. Bemerkungen zu MUSGRAVES "The Theory of Public Finance"*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Band 175, 1963, Seite 70 ff; COLM, Gustav: *Comments on Richard A. Musgrave's "A Multiple Theory of Budget Determination"*, in: *Finanzarchiv, N.F.*, Band 18, 1957/58, Seite 52 ff, hier Seite 53; HALLER, Heinz: *Theorie der öffentlichen Wirtschaft* (Rezension), in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Band 118, 1962, Seite 195 ff, hier Seite 196 ff

kationsaspekt? Grundlegend ist die bereits von WAGNER vorgetragene Ansicht, jeder Mensch empfinde Individual- und Kollektivbedürfnisse.

Öffentliche Bedürfnisse unterscheiden sich in dieser Hinsicht nicht von privaten. Aus diesem Grund wird erst dann der Staatshaushalt optimal sein, wenn die Ausgestaltung mit den individuellen Nutzenvorstellungen der Bürger übereinstimmen. Auch WAGNER bezieht gesamtwirtschaftliche Bedürfnisse auf die "psychologische Veranlagung der Individuen". Er kommt daher zwangsläufig zu der Forderung, Höhe und Struktur der Staatsleistungen von subjektiven Präferenzen abzuleiten. Das öffentliche Interesse darf nach seiner Ansicht nicht unabhängig von individuellen Wünschen fixiert werden, da nur der einzelne Bürger, nicht das Kollektiv als Ganzes Bedürfnisse empfinden und äußern kann.¹⁾

Eine normative Theorie der Budgetbestimmung hat unter dieser Voraussetzung nur dann Anspruch auf Wissenschaftlichkeit, wenn die Präferenzen der einzelnen Gesellschaftsmitglieder Richtschnur der Wertungen sind.²⁾ Oberstes Postulat ist stets die Wahrung absoluter Konsumentensouveränität.

Wann darf unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Bedarfsbefriedigung nicht mehr dem Markt überlassen werden?

Sowohl SAMUELSON als auch MUSGRAVE lösen das Problem mit ihrer Lehre von den Kollektivbedürfnissen. Öffentliche Bedürfnisse entstehen nach MUSGRAVE, sobald der Preismechanismus des Marktes nicht mehr in der Lage ist, eine den Konsumentenwünschen entsprechende Aufteilung volkswirtschaftlicher Hilfsquellen vorzunehmen.³⁾ Ihre Befriedigung geschieht allein durch staatliche Dienste, die SAMUELSON "public consumption goods" nennt. Das Charakteristikum öffentlicher Güter besteht darin, daß sie in gleichen Mengen allen Bürgern zur Verfügung gestellt werden müssen.⁴⁾ Während SAMUELSON also in erster Linie von der Unteilbarkeit öffentlicher Güter ausgeht,⁵⁾ hebt

1) Vgl. hierzu auch SCHMIDT, Kurt: Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen, a.a.O., Seite 337 f

2) Vgl. SAMUELSON, P.A.: Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, a.a.O., Seite 350; Aspects of Public Expenditure Theories, a.a.O., Seite 334; MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 12 und Seite 70 ff

3) Dies gilt nicht für "Unvollkommenheiten des Marktes", wo zwar der Staat regulierend eingreifen muß (Monopolbildung etc.), grundsätzlich jedoch die Bedarfsbefriedigung dem Marktspiel überlassen bleiben kann; vgl. ebenda: Seite 7 f

4) Vgl. SAMUELSON, P.A.: The Pure Theory of Public Expenditures, a.a.O., Seite 387; MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 10 f

5) Vgl. SAMUELSON, P.A.: Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, a.a.O., Seite 356; Aspects of Public Expenditure Theories, a.a.O., Seite 334 f

MUSGRAVE das (mit der Unteilbarkeit verbundene) Versagen des Anschlußprinzips hervor.^{1) 2)}

Auch WAGNER erwähnt, daß bei vielen Staatsleistungen niemand vom Nutzen ausgeschlossen werden kann, ob er will oder nicht.³⁾ Er hat jedoch das für SAMUELSON wesentliche Kriterium der Unteilbarkeit keineswegs zum zentralen Aufhänger einer Theorie der Gemeinbedürfnisse gemacht. Unteilbarkeit und Versagen des Ausschlußprinzips sind für ihn zwar wesentliche, aber nicht allein ausschlaggebende Eigenschaften öffentlicher Güter. WAGNER hat vielmehr, ausgehend von der sozialen Natur des Menschen, nach so etwas wie "geborenen" Kollektivbedürfnissen gesucht. Die Natur der Bedürfnisse selbst und nicht ihre technisch zweckmäßige Befriedigung bilden den Kern seiner Theorie der Staatswirtschaft. Nur die soziale Bedarfs e m p f i n d u n g macht eine Leistung zum Kollektivgut und nicht die Art und Weise, wie es produziert wird. Bei SAMUELSON und MUSGRAVE dagegen ist die Effizienz das Kriterium für die Trennung in Individual- und Kollektivbedarf.⁴⁾ Nicht die Wünsche als solche sind kollektiver Art, "but the methods of efficiently meeting them."⁵⁾ Durch diese "indirekte" Kennzeichnung gelingt es gleichzeitig, die Notwendigkeit staatlicher Aktionen aus dem Vorliegen kollektiver Bedürfnisse l o g i s c h zu begründen.

MUSGRAVE kennt neben den eigentlichen Sozialbedürfnissen noch die Gruppe der "merit wants".⁶⁾ Sie unterscheiden sich von den eigentlichen Sozialbedürfnissen vor allem darin, daß bei ihnen die Allokation nicht in voller Übereinstimmung mit den Konsumentenwünschen erfolgen darf. Der einzelne Staatsbürger kann hier die wahre Dringlichkeit nicht richtig veran-

1) Vgl. MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 10 f, Seite 70

2) Zu den unterschiedlichen Kriterien siehe auch HEAD, J.G.: Public Goods and Public Policy, in: Public Finance, Vol. 17, 1962, Seite 197 ff, hier Seite 200 ff

3) Vgl. WAGNER, Adolph: Theoretische Sozialökonomik, Band I, a.a.O., Seite 102; Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 13 f und Seite 70; vgl. auch Kapitel 10, III, 2 der vorliegenden Arbeit

4) Vgl. SCHMIDT, Kurt: Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen, a.a.O., Seite 60 f

5) Mc CLUNG, N.D. und ROTHENBERG, J. und RUGINA, A.: The Role of Government in a Market Economy, in: Public Finance, hrsg. von R.W. Lindholm, New York, Toronto und London 1959, Seite 37 f

6) Vgl. MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 14 ff

schlagen und in objektiver Weise mit seinen privaten Bedürfnissen vergleichen.¹⁾ Deshalb ist der Staat aus besserem Wissen um ein mögliches höheres Allgemeinwohl zu einer Korrektur der Konsumentenpräferenzen aufgerufen.

Auch Adolph WAGNERS Kollektivbedürfnisse tragen teilweise den Charakter von "merit wants". WAGNER nennt Fälle, wo "das Interesse der Gemeinschaft und des dazu gehörenden Einzelnen ... sich nicht unmittelbar deutlich und sicher deckt, auch wohl im Widerspruch steht oder dem Einzelnen zu stehen scheint..."²⁾ Hier rechtfertigt die tiefere Einsicht des Staates in volkswirtschaftliche Zusammenhänge Aktionen, welche nicht im Einklang mit den Konsumentenwünschen stehen müssen.

Es erhebt sich die Frage, inwiefern "merit wants" in MUSGRAVES und WAGNERS Theorie einer effizienten Staatswirtschaft hineinpassen. Ihre Anerkennung als echte Sozialbedürfnisse schränkt nämlich den individuellen Ansatz ein. Eine Gruppe gewählter Bürger empfindet und entscheidet stellvertretend für die Gesamtheit.³⁾ Meritorische Bedürfnisse widersprechen damit nicht nur dem Postulat uneingeschränkter Konsumentenfreiheit, sie vereitelt auch eine exakte Trennung von Individual- und Kollektivbedarf. Das "bessere Wissen" führender Gruppen und nicht ein "Versagen des Ausschlußprinzips" macht sie zu echten Sozialbedürfnissen. Wenn aber politische und subjektive Wertungen, nicht aber ökonomische Erwägungen zur Richtschnur budgetärer Entscheidungen werden, dann fragt sich, "wo hier letztlich die Grenzen zu ziehen sind zwischen privaten und öffentlichen Bedürfnissen?"⁴⁾⁵⁾

1) Vgl. hierzu auch HEAD, J.G.: On Merit Goods, in: Finanzarchiv, N.F., Band 25, 1966, Seite 1 ff, hier Seite 2 ff

2) WAGNER, Adolph: Theoretische Sozialökonomik, Band 1, a.a.O., Seite 102; vgl. auch Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 866 ff

3) Eine "Anmaßung", die auch MUSGRAVE sonst verwirft (Finanztheorie, a.a.O., Seite 12); die soziale Präferenz muß nach seiner Ansicht auf dem Hintergrund individueller Präferenzsysteme verstanden werden

4) RECKTENWALD, H.C.: Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, a.a.O., Seite 280

5) MUSGRAVE bemerkt einschränkend, meritorische Bedürfnisse würden weit weniger auftreten als allgemein angenommen (vgl. Finanztheorie, a.a.O., Seite 74). Weiterhin ist zu bemerken, daß nicht MUSGRAVES "Unlogik", sondern der Charakter der "merit wants" verantwortlich für den Systembruch ist.

SAMUELSON geht nur von den individuellen Präferenzskalen aus. Seine Analyse ist damit logisch geschlossen, jedoch empirisch unvollständig

Nicht nur gegen meritorische Bedürfnisse, sondern sogar gegen die Gruppe der eigentlichen Sozialbedürfnisse und deren Abgrenzung vom privatwirtschaftlichen Bedarf wurden Einwände vorgetragen. Man bezweifelt, daß in Wirklichkeit SAMUELSONs öffentliche Güter überhaupt existieren.¹⁾ Eine Trennung von Individual- und Kollektivbedarf sei individuell verschieden und nicht generell vorzunehmen.²⁾ Damit aber führt letztlich auch das Kriterium der "technisch zweckmäßigen Produktion" zu keiner objektiven Abgrenzung des staatlichen Aufgabenbereichs. Auch nach BECKERATH³⁾ sind "die bekannten Termini 'Individualbedürfnis' und 'Kollektivbedürfnis' ... ihrem Inhalte nach längst nicht so scharf umrissen, um die wirtschaftlichen und die sonstigen Tätigkeiten der Einzelnen und des Verbandes ihnen ohne weiteres zuordnen zu können." Wenn es aber keine "geborenen" Kollektivbedürfnisse gibt, wie Adolph WAGNER annahm, so läßt sich auch die damit verknüpfte Kardinalfrage der Finanzwissenschaft: "why within a socio-economic system some services are or should be performed under government direction, others by direction of a market system",⁴⁾ nicht eindeutig und werturteilsfrei beantworten.

III. Die Begrenzung der Ausgabenhöhe

Wo liegt nun nach moderner Auffassung das Optimum im Allokationsbereich, und wie kommt es zustande?

-
- 1) Nach MARGOLIS (Julius: A Comment on the Pure Theory of Public Expenditure, a.a.O.) gibt es nur selten Staatsleistungen, deren Verbrauch durch X keine zusätzlichen Kosten verursacht und den möglichen Konsum des Y unberührt läßt. In den weitaus meisten Fällen existiere eine Art "Kapazitätsgrenze", bei deren Erreichen die zusätzliche Nachfrage des einen die Nachfragemöglichkeit des anderen Individuums tangiert. Damit werden zusätzliche privatwirtschaftliche oder externe Kosten verursacht
 - 2) MUSGRAVE (R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 73) und SAMUELSON (P.A.: Aspects of Public Expenditure Theories, a.a.O., Seite 335) anerkennen den Einwand MARGOLIS' teilweise
 - 3) BECKERATH, Erwin v.: Formen moderner Finanztheorie, in: Lynkeus, Gestalten und Probleme aus Wirtschaft und Politik, hrsg. von dems., Tübingen 1962, Seite 102 f
 - 4) COLM, Gustav: National Goals Analysis and Marginal Utility Economics, in: Finanzarchiv, N.F., Band 24, 1965, Seite 209 ff, hier Seite 214

Eine auf die Konsumentenpräferenzen der Bürger gerichtete Theorie der Ausgabenhöhe wird zu einem Problem der individuellen Wahl zwischen alternativen Verwendungszwecken gegebener volkswirtschaftlicher Ressourcen. Die Mittelverteilung wird dann ein Maximum an Wohlfahrt garantieren, wenn der Nutzen öffentlicher Leistungen den "opportunity costs" entspricht, welche durch den Entzug für andere Verwendungszwecke vorgesehener Faktoren entstehen.¹⁾ Eine weitere Nutzensteigerung eines Subjekts ist dann nur noch auf Kosten der Wohlfahrt an anderer Stelle möglich;²⁾ Die nach der Allokation geschaffene Situation genügt dem Pareto-Kriterium.³⁾ Das Optimum entspricht in dieser Formulierung weitgehend Adolph WAGNERS Reproduktionsthese.⁴⁾ Ein gravierender Unterschied besteht jedoch hinsichtlich der Frage einer "gerechten" Lastverteilung.

Bei SAMUELSON und MUSGRAVE bestimmen die Nutzenvorstellungen der Individuen über Höhe und Struktur der Staatsausgaben und die Steuerverteilung. Die Beziehung von Steuerzahler und Fiskus wird als eine Art "quid-pro-quo"-Verhältnis⁵⁾ interpretiert. Die Äquivalenztheorie⁶⁾ verbindet methodisch Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen mit den Präferenzen der Individuen und vereint auf diese Weise beide Seiten des Budget-

1) Vgl. MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 19; SAMUELSON, P.A.: Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, a.a.O., Seite 351

Zur allgemeinen Literatur siehe MISHAN, E.J.: Ein Überblick über die Wohlfahrtsökonomik, a.a.O., Kapitel 2, Seite 114 ff

2) Vgl. hierzu allgemein Punkt I dieses Kapitels

3) Die erforderlichen Marginalbedingungen einer Pareto-optimalen Situation wurden zunächst von A.P. LERNER (The Concept of Monopoly and the Measurement of Monopoly Power, a.a.O.) und J.R. HICKS (Foundations of Welfare Economics, a.a.O.) aufgestellt. In vollständiger Darstellung bei REDER, M.W.: Studies in the Theory of Welfare Economics, New York und London 1947 (Kapitel 2)

4) Vgl. oben Punkt I, sowie Kapitel 5, III, 2 dieser Arbeit

5) Vgl. zur Äquivalenztheorie im allgemeinen MYRDAL, Gunnar: Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung, 2. Auflage, Hannover 1963, Kapitel 7, besonders Seite 155 ff; BUCHMANN, J.M.: The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach, 1949, abgedruckt in: Fiscal Theory and Political Economy, hrsg. von dems., Chapel Hill 1960; MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 51 ff

6) MUSGRAVE verwendet in Anlehnung an J.S. MILL diesen Ausdruck zur Kennzeichnung des äquivalenztheoretischen Ansatzes

prozesses. Steuern müssen daher mit den Ausgaben simultan bestimmt¹⁾ und über eine "cost allocation on the basis of individual preferences" den Nutzenempfängern angelastet werden. WAGNER hingegen, so meint MUSGRAVE,²⁾ behandle das Steuersystem unabhängig von der Ausgabenseite. Er habe als Anhänger der Leistungsfähigkeitstheorie Einnahmen und Ausgaben weder verbunden noch mit den Präferenzen der individuellen Konsumenten gekoppelt. Diese Kritik ist sicherlich nur zum Teil gerechtfertigt. Wie bereits erörtert,³⁾ verlangt WAGNER in seiner Reproduktionstheorie eine strenge Äquivalenz zwischen "dem Wert der gesamten Leistungen einer Zwangsgemeinwirtschaft und den Gegenleistungen der Privaten in Beiträgen und Steuern..."⁴⁾ Steuerhöhe und Ausgabenvolumen hängen funktionell zusammen und finden in der Präferenzstruktur der Konsumenten ihre Rechtfertigung. Der materielle Ausgleich der Allokation stellt den "Ausdruck für den wirklich bestehenden Ausgleich zwischen dem Nutzen der Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse und den Alternativkosten des Entzugs von Produktivkräften zur Befriedigung privater Bedürfnisse dar",⁵⁾ um MUSGRAVEs eigene Formulierung zu benutzen. Hinsichtlich der simultanen Bestimmung von Ausgaben und Einnahmen auf der Grundlage äquivalenztheoretischer Prinzipien besteht sicherlich mehr als nur eine "oberflächliche Ähnlichkeit" zwischen beiden Auffassungen.

Unterschiedlich sind allerdings die Ansichten über eine adäquate Ausgestaltung der Steuertarife. Während MUSGRAVE, je nach der Nachfrageelastizität für öffentliche Güter, einen progressiven, regressiven oder proportionalen Satz fordert, anerkennt WAGNER nur die Proportionalbesteuerung. Er glaubt wegen der "speziellen Unverkäuflichkeit" staatlicher Leistungen das Prinzip der reinen Äquivalenz verlassen und durch ein System der Zurechnung

1) Zur Bedeutung dieser Methode vgl. MYRDAL, Gunnar: Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung, a.a.O., Seite 172; hier zitiert SAMUELSON, P.A.: Diagrammatic Exposition of the Theory of Public Expenditure, a.a.O., Seite 357; vgl. auch Aspects of Public Expenditure Theories, a.a.O., Seite 336

Die Allokationsprinzipien sind auf distributive Probleme nicht anwendbar. Dort stehen reine Wertmaxime im Vordergrund budgetärer Entscheidungen. Zweck des Pareto-Kriteriums in der Wohlfahrtstheorie war es ja, den Tauschbereich vom Verteilungsbereich zu isolieren, um eine objektive Analyse unter dem Aspekt der Allokationseffizienz zu erreichen!

2) Vgl. MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 57

3) Vgl. unter Kapitel 8, III, 2

4) WAGNER, Adolph: Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil I, a.a.O., Seite 869

5) MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 19

nach der individuellen Leistungsfähigkeit ersetzen zu müssen.¹⁾ Die Natur öffentlicher Güter gestatte keine individuelle Zurechnung von Kosten nach den empfangenen Vorteilen. WAGNERs Theorie verliert hier ihren Bezug zu den individuellen Präferenzen. Sie gibt kein befriedigendes Rezept für die Steuerlastverteilung, da das Argument der Leistungsfähigkeit die Ausgabenenseite des Haushalts vernachlässigt. Die These der Opfergleichheit ist darüber hinaus mit der Annahme der neueren Wohlfahrtsökonomik, daß interpersonelle Nutzenvergleiche unmöglich sind, nicht zu vereinen.

Wie wird nun nach moderner Auffassung die optimale (gleich maximale) Ausgabenhöhe verwirklicht?

Um den Gleichgewichtsgrundsatz auf "social wants"²⁾ anwenden zu können, müssen nicht nur private und öffentliche Bedürfnisse "simultaneously enter into many person's indifference curves."³⁾ Die Präferenzstruktur selbst muß dem Politiker auch bekannt sein. Wie aber soll eine Regierung die dazu notwendigen Informationen erhalten? Der einzelne Konsument ist zwar zu einem objektiven Nutzenvergleich zwischen öffentlichen und privaten Gütern fähig.⁴⁾ Da jedoch angebotene Leistungen nicht dem Ausschlußprinzip unterliegen, besteht für ihn kein Grund zur Bekanntgabe seiner wirklichen Präferenzen. Er muß deshalb zu einer Offenlegung der Wertschätzungen "gewungen" werden. Das Mittel dazu ist "der Wahlvorgang, dem der Vollzug des beschlossenen Ausgabenplanes und der Konzeption der Besteuerung zu folgen hat."⁵⁾ Ein politischer Entscheidungsprozeß muß die Bürger dazu bringen, sich an die gefällten Gruppenentscheidungen gebunden und mit ihnen identisch zu fühlen. Das Problem liegt also darin, eine Wahltechnik zu finden, welche die beste Annäherung an ein Ergebnis bedeutet, das auf wirklichen Wertschätzungen beruht.⁶⁾

Die Diskussion darüber, was eine optimale Budgetstruktur begründe, führt zu einer weiteren Schwierigkeit. Da öffentliche Güter unteilbar sind, gibt

1) Vgl. hierzu Kapitel 8, III, 4

2) Nur sie sind einer ökonomischen Analyse zugänglich

3) SAMUELSON, P.A.: Aspects of Public Expenditure Theories, a.a.O., Seite 334

4) Vgl. MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 91; J.K. GALBRAITH (Gesellschaft im Überfluß, a.a.O.) allerdings bezweifelt die Fähigkeit der durch Werbung verführten Bürger zu einem objektiven Nutzenvergleich

5) MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 91

6) Vgl. hierzu das folgende Kapitel

es nicht nur eine optimale Lösung für das Ausgabenvolumen und die umgelegten Kosten. "Es gibt vielmehr eine Anzahl von Lösungen, die entlang der Nutzengrenze liegen und alle optimal in dem Sinne sind, daß es keine Verbesserung in der Lage irgendeines Mitgliedes der Gruppe geben kann, ohne daß die Position eines anderen Mitgliedes geschädigt würde." ^{1) 2)} Inwiefern der Grund hierfür wirklich im Charakter der öffentlichen Güter liegt oder das Pareto-Optimum nicht an sich einen "Bereich" von Werten des ökonomischen Universums ³⁾ definiert, sei dahingestellt. Wesentlich ist, daß das mit Hilfe des Paretokriteriums erarbeitete Effizienzkonzept lediglich Auskunft darüber gibt, ob eine Lösung auf der Optimumschwelle liegt oder nicht. ⁴⁾ Es erlaubt jedoch keine Entscheidung innerhalb der Punkte Pareto-optimaler Allokation. Sobald man sich auf der Nutzenschwelle bewegt, wird die Situation des Einen zwar verbessert, dafür diejenige des Anderen verschlechtert. Man benötigt also eine speziellere Funktion, um den gesellschaftlichen Nettonutzen von Maßnahmen zu ermitteln, welche ein Wandern auf der Pareto-optimalen Nutzenschwelle beinhalten. ⁵⁾ Eine

-
- 1) MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 112
 - 2) Jedes der Maxima ist durch eine verschiedenartige Verteilung der Wohlfahrt charakterisiert (so bereits HICKS, J.R.: Foundations of Welfare Economics, a.a.O., Seite 701; später REDER, M.W.: Studies in the Theory of Welfare Economics, a.a.C., Seite 38 und SAMUELSON, P.A.: Foundations of Economic Analysis, Cambridge/Mass. 1948, Seite 231 f)
 - 3) BOULDING, K.E.: Einführung in die Wohlfahrtsökonomie, a.a.O., Seite 87; zum Problem siehe SHARP, A.M. und ESCARAZ, D.R.: A Reconsideration of the Price and Exchange Theory of Public Finance, in: Southern Economic Journal, Vol. 31, 1964/65, Seite 132 ff, hier Seite 136 ff; HEAD, J.G.: Public Goods and Public Policy, a.a.O., Seite 219
 - 4) P.A. SAMUELSON (Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, a.a.O., Seite 351) spricht hier von einem "schwachen" Kriterium
 - 5) Die heute übliche Formulierung geht auf BERGSON (Abram: A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics, 1938, abgedruckt in: Readings in Economic Analysis, Band I, hrsg. von R.V. Clemence, Cambridge/Mass. 1950) zurück.
Nach BERGSON ist die soziale Wohlfahrtsfunktion ein präziser Ausdruck 'der Werturteile, die zur Ableitung der Bedingungen für ein Maximum an ökonomischer Wohlfahrt erforderlich sind' (vgl. Seite 61). Sie soll die Bewertung aller ökonomischer Alternativen ermöglichen und mit den in der Gesellschaft vorherrschenden Werten in Einklang stehen (vgl. Seite 74). Zur allgemeinen Literatur über die Wohlfahrtsfunktion siehe GÄFGEN, Gérard: Anhang zu dem von ihm herausgegebenen Sammelband: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, a.a.O., Seite 468 ff

soziale Wohlfahrtsfunktion soll mit anderen Worten individuelle Nutzenempfindungen irgendwie vergleichbar machen und eine objektive Auswahl aus der unendlichen Vielzahl optimaler Verteilungen ermöglichen.

Kapitel 10: Grenzen der Staatstätigkeit und die Theorie kollektiver Entscheidung

1. Bestimmung des Haushaltsplans durch Wahl

Die Ableitung einer kollektiven Werteordnung ist jedoch mit dem analytischen Instrumentarium der "reinen" Ökonomik nicht zu lösen.¹⁾ "Individuelle Vorlieben", welche die "soziale Wohlfahrtsfunktion" zu einer Vorstellung vom "Gemeinwohl"²⁾ amalgamiert, müssen deshalb durch geeignete Wahltechniken abgetastet werden.

Dies zeigt, daß "any approach to a complete or satisfactory treatment of the public economy must examine as a central feature the way in which collective decisions are made."³⁾ Die Wohlfahrtsökonomie allein, d.h. ohne Berücksichtigung politischer Entscheidungen, kann das Optimumproblem in der öffentlichen Wirtschaft nicht lösen.⁴⁾ Die damit notwendige Analyse politischer Willensbildungsprozesse "mag zwar kein ökonomisches Problem im üblichen Sinne sein, bildet aber nichtsdestoweniger einen wesentlichen Teil der Theorie der öffentlichen Wirtschaft."⁵⁾ Die reine Finanztheorie geht hier in einer allgemeinen Theorie der "politischen Ökonomie" oder "ökonomischen Politik" auf.⁶⁾

Was bedeutet diese Entwicklung für die Prinzipien der Budgetgestaltung? Die Erstellung einer "sozialen Wohlfahrtsfunktion" verlangt, daß man von jeder beliebigen Budgetkonstellation sagen kann, ob sie einer (jeden) beliebigen anderen Alternative überlegen ist.⁷⁾ Das Kollektiv muß mit anderen Worten zu einer gemeinsamen Rangordnung aller in der jeweiligen Si-

-
- 1) Vgl. SAMUELSON, P.A.: The Pure Theory of Public Expenditures, a.a.O., Seite 387
 - 2) Vgl. hierzu GUKLBAUD, G.T.: Les Théories de l'Intérêt Général et le Problème Logique de l'agrégation, in: Economie Appliquée, 5, 1952, Seite 501 ff
 - 3) BUCHMANN, J.M.: Fiscal Theory and Political Economy, a.a.O., Seite 3
 - 4) Vgl. RECKTENWALD, H.C.: Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, a.a.O., Seite 16 und Seite 37
 - 5) MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 90
 - 6) Vgl. GÄFGEN, Gérard: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, a.a.O., Seite 466
 - 7) Bei gegebener Einkommensverteilung. Siehe hierzu WEBER, Wilhelm: Zur Problematik der neueren "Welfare Economics", a.a.O., Seite 522 f

tuation denkbaren Alternativkonfigurationen gelangen.¹⁾ Die Erstellung des Haushaltsplans durch Wahl ist somit eine spezielle Anwendung des allgemeinen Problems kollektiver Entscheidung.²⁾ Speziell interessiert derjenige Bereich der Entscheidungstheorie, welcher das Zustandekommen "kollektiver Wertsysteme" behandelt, also die Frage prüft: "Sind rationale Mechanismen möglich, mit deren Hilfe aus den individuellen Wertsystemen ein kollektives Wertsystem gebildet werden kann?"³⁾

Die Konzipierung einer kollektiven Rangordnung kann generell auf verschiedene Weise erfolgen.⁴⁾ Zur Erstellung des Haushaltsplans durch Wahl muß jedoch eine Technik gefunden werden, welche gewisse, besonders von ARROW⁵⁾ herausgearbeiteten Erfordernissen entspricht. Zunächst darf nach heutiger Auffassung (a) das soziale Zielsystem nicht diktatorisch festgelegt

-
- 1) Hiervon ist die sogenannte "Schlichtungsgemeinschaft" zu unterscheiden. Bei ihr genügt eine Regel, nach der ein "Schiedsrichter" die in der Unbestimmtheitsituation zu wählende eine Alternative festlegt (hier in der Auslegung von GÄFGEN; zu anderen Auslegungen siehe BÖSS-MANN, Eva: Zur neueren Diskussion über die sozialen Wohlfahrtsfunktionen, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 121, 1965, Seite 222 ff, hier Seite 233 f)
 - 2) Die moderne Entscheidungstheorie befaßt sich ganz allgemein mit den "rationalen Entscheidungen von Individuen und Gruppen in verschiedenen Situationen" (GÄFGEN, Gérard: Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 173, 1961, Seite 1 ff, hier Seite 2). Zu den verschiedenen Anwendungsgebieten dieser Disziplin vgl. derselbe: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, a.a.O., Einleitung; bezüglich der Ableitung allgemeiner Wohlfahrtsfunktionen aus individuellen Nutzenkurven sind besonders die beiden Arbeiten von Kenneth ARROW (Social Choices and Individual Values, 2. Auflage, New York 1963) und Duncan BLACK (On the Rationale of Group Decision-making, in: Journal of political Economy, Vol. 56, 1948, Seite 23 ff) von Bedeutung. Im übrigen vgl. die von R.A. MUSGRAVE (Finanztheorie, a.a.O., Seite 91 f) angegebene Literatur
 - 3) GÄFGEN, Gérard: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, a.a.O., Seite 177
Derartige "Sozialwahlfunktionen" bilden die Brücke zwischen den individuellen Präferenzen und den Entscheidungen der sozialen Gemeinschaft. In unserem Fall ist die "Sozialwahlfunktion" als eine Art institutionalisierter Wahlmechanismus zu interpretieren, nach dem die Willensbildung in einer Gruppe geregelt wird
 - 4) Einen vollständigen Überblick über die verschiedenen Möglichkeiten der Erstellung von "Sozialwahlfunktionen" gibt derselbe: Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, a.a.O.
 - 5) Vgl. ARROW, Kenneth: Social Choices and Individual Values, a.a.O., Seite 22 ff

werden. Die Wohlfahrtsfunktion könnte sonst nur schwer die Wünsche sämtlicher Gruppenmitglieder reflektieren.¹⁾ Auch entspricht es unserer heutigen demokratischen Wertvorstellung, die Wählerstimmen gleichmäßig zu verteilen (jedes Individuum hat eine Stimme, jede Stimme hat gleiches Gewicht). Die Individuen streben stets (b) eine vollständige und widerspruchsfreie Ordnung sämtlicher sozialer Zustände an.²⁾ Sie agieren als "Entscheidungsgemeinschaften".³⁾ Eine derart gebildete Werteordnung muß in komplexen Gesellschaften, die nicht diktatorisch regiert werden, (c) heterogene individuelle Präferenzen integrieren.⁴⁾ Die moderne Wohlfahrtsökonomik gestattet dabei (d) nur die Verwendung ordinaler Nutzenkurven.

11. Mögliche Typen von Wahltechniken und die "soziale Wohlfahrtsfunktion"

Wie läßt sich unter Berücksichtigung dieser allgemeinen Regeln mit Hilfe der modernen Entscheidungstheorie die Wohlfahrtsfunktion aus bekannten individuellen Präferenzen ableiten?⁵⁾

Das einfachste Prinzip, sämtliche Präferenzäußerungen von Konsumenten zu berücksichtigen, ist die Einstimmigkeitsregel. Da nach dieser Varianten der Gegner einer Alternative nicht überstimmt werden kann,

-
- 1) Vgl. BUCHMANN, J.M. und TULLOCK, G.: The Calculus of Consent, Ann Arbor 1962, Seite VI; daneben MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 92 sowie die Bemerkungen zur Konsumentensouveränität im vorigen Kapitel dieser Arbeit
 - 2) Die hiermit verbundenen Erfordernisse kollektiver Rationalität werden weiter unten noch genauer dargelegt
 - 3) Der Ausdruck stammt wieder von GÄFGEN (im Unterschied zur bloßen "Schlichtungsgemeinschaft"; vgl. Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, a.a.O.); MARSCHAK (A.J.: Towards an Economic Theory of Organization and Information, in: Decision Processes, hrsg. von R.M. Thrall u.a., New York und London 1954, Abschnitt I, 1) spricht in diesem Zusammenhang von "foundations"
 - 4) In einer Gruppe mit homogenen Präferenzen wären individuelle und kollektive Wertordnungen identisch. Nach MARSCHAK (vgl. ebenda) liegt die Situation eines "Teams" vor.
Realiter muß man zwar auch damit rechnen, daß Bevölkerungsteile mit homogenen Interessen (Homogene Blocks nach Anthony DOWNS: An Economic Theory of Democracy, a.a.O., Abschnitt 4, V) auftreten. Jedoch werden die Wertvorstellungen zwischen den "Teams" unterschiedlich sein
 - 5) Auch hier gehen die Ausführungen weit über WAGNER hinaus. Deshalb wurden die Erläuterungen in diesem Kapitel möglichst knapp gehalten

spricht man auch vom "Pareto-choice-criterium".¹⁾

Die Pareto-Regel ist jedoch nicht unbedingt schlüssig; sie vermag keine heterogenen Präferenzen zu integrieren und führt so zu keinem eindeutigen Resultat.²⁾ "Daher ist sie für sich alleine genommen nur anwendbar, wenn eine Alternative gegeben wird, die bei fehlender Einstimmigkeit als gewählt gilt."³⁾ Da diese Alternative nur eine bereits verwirklichte Situation sein kann, läßt sich sagen, daß "Pareto choices implicitly involve a prejudice in favour of the status quo."⁴⁾ 5)

Eine normative Theorie der Staatswirtschaft kann unter demokratischem Gesichtspunkt die Minoritätsregel nicht anerkennen. Läßt sie doch zu, daß die Gegner eines Änderungsplans nicht überstimmt werden können. Die Befürwortung von **Mehrheitsbeschlüssen** umgeht diesen Nachteil. Man nimmt allerdings in Kauf, daß eine Budgetentscheidung nicht **sämtliche Individualpräferenzen** vollständig reflektiert.⁶⁾ Hieraus ergibt sich nach MUSGRAVE⁷⁾ eine gewisse Ineffizienz der Wahltechnik. Der entscheidende Einwand gegen das Mehrheitssystem kommt jedoch von ARROW. Er führt in einem "Möglichkeitstheorem" den Nachweis, daß im allgemeinen keine mit "vernünftigen" Minimalerfordernissen konsistente Majoritätsregel gefunden werden kann, individuelle Präferenzordnungen in eine soziale Werteordnung zu integrieren.⁸⁾ Konsistenz, so folgert ARROW,

1) Vgl. LEIBENSTEIN, Harvey: Notes on Welfare Economics and the Theory of Democracy, in: *Economic Journal*, Vol. 72, 1962, Seite 299 ff, hier Seite 310 ff; ARROW, Kenneth: *Social Choice and Individual Values*, a.a.O., Seite 45

2) Dies gilt auch unter Berücksichtigung möglicher Varianten wie "Nutzen-transfer", "Kompensation" und "Bestechung"; vgl. GÄFGEN, Gérard: *Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung*, a.a.O., Seite 423 ff und MISHAN, E.J.: *Ein Überblick über die Wohlfahrtsökonomik*, a.a.O., Seite 124 ff

3) GÄFGEN, Gérard: *Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung*, a.a.O., Seite 423

4) LEIBENSTEIN, Harvey: *Notes on Welfare Economics and the Theory of Democracy*, a.a.O., Seite 310

5) Man spricht deshalb auch von einem "konservativen" Kriterium; vgl. WEBER, Wilhelm: *Zur Problematik der neueren "Welfare Economics"*, a.a.O., Seite 487

6) Entschlüsse werden gegen den Willen einer Minderheit durchgeführt

7) So MUSGRAVE, R.A.: *Finanztheorie*, a.a.O., Seite 91

8) Siehe hierzu Abschnitt I dieses Kapitels. Die Werteordnung soll (a) positiv an die individuellen Präferenzstrukturen gebunden sein. Jeder Konstellation individueller Rangordnungen muß (b) eine bestimmte gesell-

ist nur unter Preisgabe mindestens einer der von ihm genannten "vernünftigen" Bedingungen möglich.¹⁾

BLACK²⁾ beispielsweise geht von eingipfligen individuellen Ordinalfunktionen sowie einer ungeraden Zahl der Wähler aus, um das Majoritätsprinzip zu retten.³⁾ Unter dieser Bedingung ist, so zeigt seine Analyse, eine konsistente Rangordnung kollektiver Werte auf jeden Fall zu erwarten. Demokratie funktioniert also dort einwandfrei, "wo eine beträchtliche Ähnlichkeit der Präferenzskalen besteht..."⁴⁾ Da jedoch BLACKs spezielle Voraussetzungen im Fall der Budgetbestimmung durch Wahl nicht gegeben sind,⁵⁾ verbleibt nur noch der Ausweg, durch aktive Beeinflussung individueller Präferenzsysteme den notwendigen sozialen Zusammenhang zu schaffen.⁶⁾ Insofern dies gelingt, führt der Entscheidungsprozeß der Mehrheitswahl doch noch zu einigermaßen befriedigenden Ergebnissen.

Eine weitere Gruppe von Lösungsversuchen setzt am Axiom der Unabhängigkeit der sozialen Wohlfahrtsfunktion von irrelevanten Alternativen an. Man will auf diese Weise die in den individuellen Präferenzordnungen zum Ausdruck kommende Stärke der Nutzenempfindung mitberücksichtigen und damit die Bedingung eines strengen Ordinalismus lockern. Gewissermaßen als Entschuldigung führt man an, daß auch die Majoritätsregel interpersonelle Nutzenvergleiche nicht ganz vermeidet, indem sie jedem Individuum eine

Fortsetzung:

schaftliche Rangfolge entsprechen. Weiterhin darf (c) eine bestimmte gesellschaftliche Rangfolge sich bei Ausschaltung irgendeiner Alternative nicht ändern. Die kollektive Wertordnung muß (d) auf demokratischem Weg unter Wahrung der Konsumenten-souveränität zustandekommen

- 1) Vgl. hierzu MISHAN, E.J.: Ein Überblick über die Wohlfahrtsökonomik, a.a.O., Seite 139, Fußnote 101; GÄFGEN, Gérard: Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, a.a.O., Seite 23; BÖSSMANN, Eva: Zur neueren Diskussion über die sozialen Wohlfahrtsfunktionen, a.a.O.; hier werden lediglich die zwei wichtigsten Fälle durchgespielt
- 2) Vgl. BLACK, Duncan: On the Rationale of Group Decision-making, a.a.O., Seite 23 ff und derselbe: The Decisions of a Committee Using a Special Majority, in: *Econometrica*, Vol. 16, 1948, Seite 245 ff
- 3) Damit ist gegen die Prämisse verstoßen, daß eine solche Funktion auf beliebige individuelle Präferenzstrukturen anwendbar ist. Vgl. auch ARROW, Kenneth: Social Choices and Individual Values, a.a.O., Seite 46 ff und Seite 75 ff
- 4) MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 102
- 5) Vgl. die Analyse ebenda: Seite 93 ff
- 6) Vgl. ebenda: Seite 112; ähnlich auch LINDBLOM, C.E.: Decision-Making in Taxation and Expenditure, in: *Public Finance: Needs, Sources and Utilization*, a.a.O., Seite 334

Stimme zuordnet und jeder Stimme gleiches soziales Gewicht beimißt.¹⁾ Der Übergang zu kardinaler Nutzenmessung bedeute also nur den Übergang zu einer anderen Art des interpersonellen Vergleichs.²⁾ Derartige sensitive Bewertungen³⁾ bieten darüber hinaus den Vorteil eines angemessenen Minderheitenschutzes.

Sämtliche Wahlsysteme, die unterschiedliche Nutzenintensitäten berücksichtigen, laufen jedoch auf eine teilweise Anerkennung der von der Wohlfahrtsökonomik abgelehnten Nutzenmessung und interpersonellen Vergleichbarkeit der Nutzen hinaus. Sämtliche auf sensitiver Bewertung beruhenden Entscheidungsprozesse, wollen sie individualistisch-demokratischen Charakter bewahren, verlangen letztlich die Summation individueller Kardinalskalen. Damit führt die moderne Theorie kollektiver Entscheidungen genauso in eine Sackgasse wie einst die "ältere Wohlfahrtsökonomik".⁴⁾

III. Wahlstrategien und individuelle Nutzenfunktionen

In der normativen Theorie der Budgetausstellung geht es nicht nur um den bislang behandelten Fall, eine konsistente Lösung auf der Grundlage gegebener Daten zu finden. Die Daten selbst, also die individuellen Präferenzen im Hinblick auf die öffentliche Haushaltspolitik, müssen erst einmal bekannt sein.

Das adäquate Mittel, um die Konsumenten zur Offenlegung ihrer Nutzenkurven zu bewegen, ist bei MUSGRAVE "der Wahlvorgang, dem der Vollzug des beschlossenen Ausgabeplans und der Konzeption der Besteuerung zu folgen hat."⁵⁾ Da jedoch der Nutzen öffentlicher Leistungen jedem Bürger im gleichen Maße zugute kommt, besteht die Gefahr, daß die Konsumenten manipulierte Präferenzen bekanntgeben.⁶⁾ Auch werden zwischen den einzelnen Wählern oder Interessengruppen unter Umständen Abkommen über verschiedene Fragen getroffen, um die eigene Position vielleicht zu Lasten einer dritten Gruppe zu ver-

1) Vgl. dazu HILDRETH, Clifford: Alternative Conditions for Social Orderings, in: Econometrica, Vol. 21, 1953, Seite 81 ff, hier Seite 91

2) Vgl. hierzu GÄFGEN, Gérard: Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, a.a.O., Seite 23 ff

3) Vgl. hierzu MUSGRAVE, R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 103 ff

4) Vgl. BOULDING, K.E.: Einführung in die Wohlfahrtsökonomik, a.a.O., Seite 87; MUSGRAVE (R.A.: Finanztheorie, a.a.O., Seite 112) weist auf die Ähnlichkeit mit der "älteren Wohlfahrtstheorie" hin

5) Ebenda: Seite 91

6) Vgl. SAMUELSON, P.A.: The Pure Theory of Public Expenditures, a.a.O., Seite 388 f

bessern. Schließlich erlangt das Moment der Strategie noch durch den Umstand an Bedeutung, daß in einer sozialen Gemeinschaft das Verhalten des einen Individuums Reaktionen anderer Personen provoziert.¹⁾ Da die Strategie der Gegenspieler nicht als fixiert gelten kann, liegt der entscheidungstheoretische Fall "rationaler Unbestimmtheit" vor.^{2) 3)} Optimales Verhalten eines Individuums ist nicht mehr definierbar, der Willensentscheidungsprozeß beinhaltet interdependente Reaktionen mit ungewissem Ausgang.

Der Spielraum für derartige unerwünschte Manipulationen ist nach Ansicht MUSGRAVES⁴⁾ umso breiter, je subtiler die Abstimmungsmethoden sind. Deshalb spreche bei der Berücksichtigung strategischer Handlungen vieles für das Mehrheitssystem und gegen sensitive Verfahren.

Seine Entscheidung für das Mehrheitssystem geht in diesem Fall von der Hypothese aus, daß die Anwendung von Strategien auf alle Fälle die Effizienz demokratischer Entscheidungsprozesse herabsetzt.⁵⁾ Es ist jedoch auch der Fall denkbar, wo umgekehrt strategische Taktiken von Minderheitsgruppen dazu führen, daß der politische Ablauf gemäß den wahren Nutzenvorstellungen sämtlicher Individuen bestimmt wird. Die politische Praxis hat für derartige Fälle das sogenannte "log rolling" entwickelt.⁶⁾ Hier handelt die Minderheit benötigte Wählerstimmen gegen das Versprechen ein,

-
- 1) Ein Umstand, den DUESENBERRY (J.S.: *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*, Cambridge/Mass. 1949) als einer der Ersten theoretisch verarbeitete
 - 2) Vgl. hierzu näher GÄFGEN, Gérard: *Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung*, a.a.O., Seite 176 ff; weiterhin VICKEREY, W.S.: *Utility, Strategy and Social Decision Rules*, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 74, 1960, Seite 507 ff (hier wird die durch Strategie bedingte Ungewißheit behandelt); zum Entscheidungsprozeß bei rationaler Ungewißheit siehe THRALL, R.M. und COOMBS, C.H. und DAVIS, R.L. (Hrsg.): *Decision Processes*, a.a.O.
 - 3) Die Entscheidungstheorie hat hier "spieltheoretische Ansätze" auf den politischen Bereich übertragen; vgl. auch LUCE, R.D. und RAIFFA, H.: *Games and Decisions*, New York 1957, Kapitel 14; grundlegend war hier das Werk von NEUMANN, J.v. und MORGENTHAU, O.: *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton 1947; daneben auch die Schrift von BUCHMANN, J.M. und TULLOCK, G.: *The Calculus of Consent*, a.a.O., Kapitel 11
 - 4) Vgl. MUSGRAVE, R.A.: *Finanztheorie*, a.a.O., Seite 108
 - 5) Vgl. ebenda
 - 6) Vgl. hierzu DOWNS, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*, a.a.O., Abschnitt 4; TULLOCK, Gordon: *Problems in Majority Voting*, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 67, 1959, Seite 571 ff; BUCHMANN, J.M. und TULLOCK, G.: *The Calculus of Consent*, a.a.O., Kapitel 10

sich ihrerseits bei anderer Gelegenheit loyal zu zeigen.¹⁾ Beide Gruppen geben dann in den für sie selbst relativ unwichtigen Fällen "gefälschte"²⁾ Präferenzen bekannt.³⁾

Verwandt mit dem "log rolling" ist die Bestechung. Eine Gruppe von Wählern erkaufte sich die Zustimmung der anderen Wähler zu einer sie begünstigenden Änderung.⁴⁾

Welcher Art auch immer die strategische Interdependenz zwischen den individuellen Präferenzen sein mag, in keinem Fall können die Konsumenten zur Bekanntgabe ihrer wahren Nutzeneinschätzungen gezwungen werden. So sind "auch die Versuche, mit Hilfe bestimmter Wahlmethoden die öffentlichen Ausgaben zu bestimmen ..., kaum zu verwerten."⁵⁾ Eine Begrenzung des Ausgabevolumens unter Berücksichtigung der wahren Wertvorstellungen der Konsumenten scheint unmöglich. Damit aber wird der gesamte Ansatz staatswirtschaftlicher Nutzentheorien vom Typ MUSGRAVE in seinem Wert fragwürdig.⁶⁾

IV. Normative Budgettheorie und die politische Praxis

Man verlangt daher mit dem Hinweis auf die praktische Undurchführbarkeit des Effizienzkonzepts, die strengen Bedingungen der Wohlfahrtstheorie zu lockern. Die Ziele sollen weniger ambitiös, dafür aber für die praktische

1) Zu den relevanten Situationen siehe DAHL, R.A.: Preface to Democratic Theory, Chicago 1956, Seite 90

2) "Gefälscht" bezieht sich genau genommen auf die Ausgangssituation. Die nach dem Stimmhandel eingetretene Situation entspricht ja dem Willen beider Parteien, da das "log rolling" im Endeffekt beiden Parteien höheren Nutzen bringt!

3) Hier hat man dann im Grunde genommen einen Wahlmechanismus, der kardinale Eigenschaften der individuellen Nutzenfunktionen voraussetzt; vgl. hierzu GÄFGEN, Gérard: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, a.a.O., Seite 429

4) Wahlmanipulationen durch Bestechung leiten sich von der Kaldor-Hicks-Regel ab. Diese wurde allerdings zur Definition eines wohlfahrts-theoretischen Optimums entwickelt; vgl. zum System der "Einstimmigkeit durch Bestechung" ebenda: Seite 424 ff

5) RECKTENWALD, H.C.: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., Seite 203

6) Vgl. auch ROBINSON, W.C.: Benefits Received Financing in the Federal Fiscal System, in: National Tax Journal, Vol. 17, 1964, Seite 241 ff, hier Seite 245 ff

Wirtschaftspolitik erreichbar werden.

Auch BRAYBROOKE und LINDBLOM¹⁾ verurteilen unter diesem Gesichtspunkt den Ansatz der sozialen Wohlfahrtsfunktion. Sie ersetzen die bislang angewandte "synoptic method" durch eine bloße "strategy", eine Methode des "disjointed incrementalism". Diese besteht aus der Beurteilung nur weniger alternativer politischer Maßnahmen (disjointed), die auf relativ geringe Veränderungen der sozialen Situation abstellen (incrementalism). Die "Strategie" hat also nicht wie das Konzept der sozialen Wohlfahrtsfunktion das Ziel, durch eine Bewertung sämtlicher sozialer Alternativen und unter Berücksichtigung aller individueller Nutzeneinschätzungen "die beste aller Welten" zu finden. Politische, institutionelle, finanzielle und andere Hemmnisse, ja bereits das Vorhandensein heterogener Präferenzen führen zu Konfliktsituationen, die höchstens ein Optimum im Sinne der "nächstbesten Lösung" erlauben.²⁾ Die "strategy" der beiden Autoren kann zwar auf diese Weise die Frage nach den Grenzen der Staatstätigkeit nicht im Sinne eines "optimum optimorum" lösen.³⁾ Das dauernde Bemühen um eine objektive Beurteilung in der aktuellen Diskussion anstehender Einzelmaßnahmen garantiert jedoch eine Politik der kleinen Schritte "in der richtigen Richtung".⁴⁾

1) Vgl. BRAYBROOKE, D. und LINDBLOM, C.E.: A Strategy of Decision, London und New York 1963; dieser Arbeit sind Artikel vorausgegangen von LINDBLOM, C.E.: Decision-Making in Taxation and Expenditure, a.a.O., Seite 305 ff; derselbe: Policy Analysis, in: American Economic Review, Vol. 48, 1958, Seite 298 ff; DAHL, R.A. und LINDBLOM, C.E.: Politics, Economics and Welfare, New York 1953, hier Seite 82 ff

2) Zu diesem Problem vgl. LIPSEY, R.G. und LANCASTER, K.: The General Theory of Second Best, in: Review of Economic Studies, Vol. 24, 1956/57, Seite 11 ff; einige Beispiele für die Anwendung der Theorie des Zweitbesten finden sich bei VINER, Jacob: The Customs Union Issue, New York 1950; MEADE, J.E.: The Theory of Customs Union, Amsterdam 1955; vgl. auch GIERSCHE, Herbert: Zur Theorie des Bestmöglichen, in: Ordo, Band 9, 1959, Seite 257 ff; TIMM, Herbert: Bemerkungen zu einem fundamentalen Problem der Theorie des Zweitbesten, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 19, Berlin 1963

3) BRAYBROOKE und LINDBLOM weisen darauf hin, daß es noch nie gelungen sei, eine soziale Wohlfahrtsfunktion zu konstruieren; vgl. dagegen TINBERGEN, Jan: Besprechung von Braybrooke und Lindblom, a.a.O., in: American Economic Review, Vol. 54, 1964, Seite 1093 f

4) Nach TINBERGEN (ebenda: Seite 1094) handelt es sich dabei um eine neue Variante der Methode des "trial and error"

Neben der Methode des "disjointed incrementalism" ist die "Nutzen-Kosten-Analyse" ein weiteres Beispiel für "applied welfare economics".¹⁾ Richtungsweisend für diesen Zweig der modernen Staatsausgabentheorie war Otto ECKSTEIN. In seinem "A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria"²⁾ systematisiert er konkrete Merkmale und Methoden zur Beurteilung und Auswahl öffentlicher Vorhaben. Er verwirft die von SAMUELSON und MUSGRAVE verwandte Methode³⁾ und stellt der "utopischen" Wohlfahrtsfunktion vom Typ BERGSON seine den praktischen Erfordernissen angepaßte "objektive function" entgegen.⁴⁾ Als "realistische" Funktion bezieht sie sich auf nur wenige Alternativen und amalgamiert nicht die Wünsche sämtlicher Bürger, denn "rather, the economist must interpret the desires of the policy people whom he is serving ..."⁵⁾

SAMUELSON, MUSGRAVE und WAGNER gingen davon aus, daß öffentliche Güter per definitione allen Bürgern in gleichem Umfang zur Verfügung stehen. Die Wirkung staatlicher Leistungen war nicht regional beschränkt und auf einen bestimmten Personenkreis abgestellt. Dadurch brach der globale Wertansatz vollkommen zusammen.⁶⁾ Um jedoch die Nutzenfunktion quantifizierbar und das Maximum numerisch darstellbar zu machen, beschränkt sich ECKSTEIN auf "public works and development projects of a sort for which measures of value can be established empirically."⁷⁾ Die

1) MARGOLIS, Julius: The Economic Evaluation of Federal Water Resource Development, in: American Economic Review, Vol. 49, 1959, Seite 96 ff, hier Seite 97

2) Die Schrift ist erschienen in: Public Finances: Needs, Sources and Utilization, a.a.O.
ECKSTEIN versucht im Gegensatz zu den meisten anderen Schriften, vom Theoretischen her Elemente einer allgemeinen Theorie aufzustellen. In seiner Schrift Water Resource Development, The Economics of Project Evaluation, Cambridge/Mass. 1958 hingegen gibt er ein Beispiel praktischer Anwendung
Ansonsten siehe die nahezu vollständige Aufzählung der Literatur bei PREST, A.R. und TURVEY, R.: Cost-Benefit Analysis, A Survey, 1965, abgedruckt in: Finanztheorie, hrsg. von H.C. RECKTENWALD, a.a.O.

3) Vgl. die ausführliche Kritik von Otto ECKSTEIN: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria, a.a.O., Seite 442 ff

4) Vgl. ebenda: Seite 445 ff

5) Ebenda: Seite 445

6) Vgl. ebenda: Seite 440

7) Ebenda

Effizienz wird durch meßbare Indikatoren wie den Nettoeinkommenszuwachs ausgedrückt. 1) 2)

Darüber hinaus schränkt ECKSTEIN die Voraussetzung uneingeschränkter Konsumentenfreiheit ein. "Economy policy is rarely concerned with the attainment of the best of all possible worlds." 3) Entscheidende Engpässe bei der Budgetbestimmung erwachsen vor allem aus "financial" oder "budgetary constraints". Für ein Projekt steht immer nur eine begrenzte Geldsumme zur Verfügung. 4)

Die Einführung derartiger Nebenbedingungen führt im Grunde genommen vom Problem der Bestimmung einer Ausgabengrenze weg. Nicht das Budgetvolumen an sich, lediglich die günstigste Verteilung vorhandener knapper Mittel soll bestimmt werden. "Thus, an analysis using a constraint is restricted to optimum allocation of a fixed 'second best' budget level, but it cannot determine the level itself." 5) Damit bleibt die für uns relevante Frage nach einer Begrenzung der staatlichen Tätigkeit weiterhin ungelöst. 6)

Sollen öffentliche Ausgaben mit zusätzlichen Geldmitteln finanziert werden, bleiben also "financial constraints" unberücksichtigt, muß der Analytiker die Wirkung staatlicher Maßnahmen den "costs of budget money" gegen-

-
- 1) Neben diesem vor allem von ECKSTEIN gebrauchten Indikator wird als Maß auch die Einkommensumverteilung herangezogen; vgl. MARGLIN, S.A.: Objectives of Water-Resource Development: A General Statement, in: Design of Water Resource Systems: New Techniques for Relating Economic Objectives, Engineering Analysis and Government Planning, hrsg. von A. Maass, London 1962, Seite 62 ff; H.C. RECKTENWALD (Effizienz und innere Sicherheit, in: Kyklos, Band 10, 1967, Seite 23 ff) unternimmt zum erstenmal den Versuch, die Nutzen-Kosten-Analyse auch auf "klassische" öffentliche Güter, wie Innere Sicherheit (Gesetz, Rechtsprechung, Polizei) anzuwenden
 - 2) Die Beschränkung auf politische Maßnahmen mit quantitativ faßbaren Wirkungen begrenzt natürlich den Anwendungsbereich; vgl. derselbe: Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, a.a.O., Seite 282
 - 3) ECKSTEIN, Otto: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria, a.a.O., Seite 450
 - 4) Nach WAGNER widerspricht ja die Berücksichtigung finanzieller Hemmnisse in einer Theorie rationaler Budgetgestaltung jeglicher Vernunft. Höhe und Wachstum der Ausgaben können niemals durch finanzielle Restriktionen eingeschränkt werden; vgl. die Ausführungen unter Kapitel 8, III, 2
 - 5) ECKSTEIN, Otto: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria, a.a.O., Seite 453
 - 6) Es ist dies die primäre Aufgabe der Finanzwissenschaft; vgl. BUCHMANN, J.M.: The Public Finances, a.a.O., Seite 203 ff; Mc KEAN, Robert: Efficiency in Government through Systems Analysis, New York 1958, Seite 113

überstellen.¹⁾ Auch Adolph WAGNER forderte bereits in seiner Reproduktivitätslehre, die Nutzen staatlicher Ausgaben mit ihren Alternativkosten zu vergleichen.²⁾ Der leitende Grundsatz bei der Beurteilung öffentlicher Vorhaben müsse immer lauten: "Jede Staatstätigkeit oder jede Art derselben und daher jede Ausgabe dafür ist zu verwerfen, welche der Gesamtheit ein höheres Opfer auferlegt, als die betreffende Staatsleistung ihr nützt oder wert ist ... oder als notwendig kostet, wenn sie ebenso gut oder billiger von den Privaten ... ausgeführt werden kann."³⁾

Einem Vergleich von Nutzen und Alternativkosten staatlicher Maßnahmen stehen allerdings in der Realität erhebliche Schwierigkeiten entgegen. Nutzen und Kosten von Entwicklungs- und Investitionsausgaben reichen oft über mehrere Zeitperioden und müssen auf vergleichbare Gegenwartswerte abgezinst werden.⁴⁾ Darüber hinaus sind die Wirkungen staatlicher Maßnahmen höchst komplex und die Opportunitätskosten nur sehr selten auch nur annähernd zu schätzen.⁵⁾ Der tatsächliche Anwendungsbereich der modernen "benefit-cost" Analyse ist daher äußerst begrenzt.

Wenn aber die Wohlfahrtsökonomik bereits bei der Bewertung einzelner Ausgabenposten oft versagt, wie soll es dann jemals gelingen, die von WAGNER geforderte, von SAMUELSON und MUSGRAVE exakter spe-

1) Vgl. ECKSTEIN, Otto: A Survey on the Theory of Public Expenditure Criteria, a.a.O., Seite 453; MAASS, et al.: Design of Water-Resource Systems, a.a.O., Seite 198 ff; zur rechnerischen Erfassung von Alternativkosten siehe MARGLIN, S.A.: The Opportunity Costs of Public Investment, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 77, 1963, Seite 274 ff und FELDSTEIN, N.S.: Opportunity Cost Calculations in Cost-Benefit Analysis, in: Public Finance, Vol. 19, 1964, Seite 117 ff

2) Vgl. hierzu Kapitel 8, III, 2

3) WAGNER, Adolph: Finanzwissenschaft, Teil I, a.a.O., Seite 70

4) Zur Abzinsung von Opportunitätskosten siehe auch MARGLIN, S.A.: The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment, in: Quarterly Economic Journal, Vol. 77, 1963, Seite 95 ff; FELDSTEIN, N.S.: The Social Time Preference Discount Rate in Cost-Benefit Analysis, in: Economic Journal, Vol. 74, 1964, Seite 360 ff
Die Wahl des richtigen Zinsfaktors beinhaltet zwangsläufig subjektive Wertungen; vgl. hierzu ECKSTEIN, Otto: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria, a.a.O., Seite 460; die Methode ist bei Unsicherheit zukünftiger Ereignisse von fragwürdigem Aussagewert; vgl. hierzu ebenda: Seite 468 ff; LUCE, R.D. und RAIFFA, H.: Games and Decisions, a.a.O., Seite 278 ff; ARROW, Kenneth: Alternative Approaches to the Theory of Choice in Risk-taking Situations, in: Econometrica, Vol. 19, 1951, Seite 404 ff

5) Vgl. ECKSTEIN, Otto: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria, a.a.O., Seite 453

zifizierte Reproduktion der Steuereinnahmen in den damit finanzierten Leistungen in die Tat umzusetzen? Die Frage nach den Grenzen der öffentlichen Ausgaben ist ein bislang noch ungelöstes Problem der Finanzwissenschaft.

Der Haupteinwand gegen WAGNERs Ausführungen ist jedoch nicht nur in der Utopie seines Modells zu sehen. Fast noch wichtiger scheint mir der Umstand, daß er Budgetnormen konzipiert, ohne dabei nach Motiven und Regeln zu forschen, nach denen die Ausgabengestaltung in der parlamentarischen Praxis vor sich geht.

Kapitel 11: Grenzen der Staatstätigkeit und positive Finanzwissenschaft (Schlußbemerkung)

WAGNER beschäftigt in seiner Theorie der öffentlichen Wirtschaft vornehmlich die Frage, wie und mit welchem Ergebnis staatliche Ausgabenentscheidungen zustandekommen s o l l e n. Was aber in den verschiedenen Regierungen dieser Welt wirklich vorgeht, darüber gibt das Modell keine Auskunft.¹⁾ Man kann realistischerweise kaum davon ausgehen, der Staat handle rational, und sein Verhalten sei allein oder vorwiegend am Ziel der Effizienz orientiert. "Staatsausgaben werden von Politikern 'gemacht'."²⁾ Bei ihnen liegt die Entscheidung darüber, inwieweit Kollektiv- und Individualbedürfnisse befriedigt werden. Die Modelle vom Typ WAGNER-SAMUELSON-MUSGRAVE bedürfen einer Ergänzung durch eine Analyse der Staatsorgane beziehungsweise der Bestimmungsfaktoren ihres politischen Wollens. Es kommt auf eine Eliminierung jener Merkmale an, welche die Entscheide zuständiger Institutionen beeinflussen. Bereits die Kritik an WAGNERS "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" machte deutlich, daß die Ausgabenentwicklung der öffentlichen Hand nicht durch "technical reasons" determiniert ist. Wenn überhaupt eine Gesetzmäßigkeit in der Entwicklung des öffentlichen Aufwandsvolumens besteht, so liegt sie in gleichbleibenden Handlungsweisen der politischen Entscheidungsträger. Ähnlich stellt sich auch die Frage nach den Grenzen staatlicher Aufwendungen in der Problematik des Verhaltens staatlicher Organe.³⁾

In den Theorien WAGNERS, SAMUELSONS und MUSGRAVES sind die Bedürfnisse der Individuen alleiniger Bestimmungsfaktor für die Aufteilung volkswirtschaftlicher Hilfsquellen. Der Bewilligungsvorgang ist lediglich als eine spezielle Verbraucherentscheidung aufgefaßt.

Dies setzt voraus, daß die Konsumenten direkt oder indirekt in der Lage sind, anstehende Streitfragen selbst zu lösen. Die in der institutionellen Ordnung einer parlamentarischen Demokratie gewählten Abgeordneten fungieren als Sprachrohr der Individuen; sie sind nach DOWNS "frictionless

-
- 1) Ab und zu stellt bei WAGNER die Norm auch ein unausweichliches Muß dar. So beispielsweise bei der durch das "geschichtliche Entwicklungsprinzip moderner Kulturvölker" bestimmte Ausgabenminimum. Auch kann die Budgetobergrenze nicht überschritten werden
 - 2) HARDING, F.O.: Pluralistisches Modell zur Wirtschaftstheorie, a.a.O., Seite V
 - 3) Vgl. Kapitel 7, II, 2 und 7, II, 4 der vorliegenden Arbeit

machines which operate according to mathematical rules; e.g., they carry out the 'will of the majority'." ¹⁾ Die Politiker sind reine "Befehlsempfänger" und stets von der Frage beseelt: "what can I do today for Pareto optimality". ²⁾

Diese "klassische Lehre der Demokratie" ³⁾ gestattet es letztlich, den Bewilligungsvorgang als spezielle Verbraucherentscheidung aufzufassen beziehungsweise staats- und marktwirtschaftliche Probleme in einem allumfassenden Modell zu integrieren.

Die Annahme, demokratische Regierungen strebten stets auch bei eigenen Zielen ein soziales Wohlfahrtsmaximum an, ist erst sinnvoll, wenn sie durch die Wirklichkeit bestätigt wird. Eine analytisch-positivistische Theorie muß beweisen, inwieweit die Politiker wohlfahrtsökonomische Forderungen in ihren Ausgabenplänen berücksichtigen. Gibt es mit anderen Worten in der Realität Mechanismen und Ansatzpunkte, durch welche die Bedürfnisse der Individuen zur Auswirkung kommen?

SCHUMPETERs Bild einer demokratischen Gesellschaftsordnung läßt diesbezüglich erhebliche Zweifel aufkommen. Nach SCHUMPETER ⁴⁾ besteht der Hauptzweck einer demokratischen Verfassung nicht darin, der Wähler-schaft die Macht des politischen Entscheides zu verleihen. Vielmehr werde ein Parlament gewählt, das seinerseits eine mit Handlungsbefugnis ausgestattete Regierung bestimmt. Demokratie als Methode sei eine institutionalisierte Wahlordnung, bei welcher "einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittelt eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben." ⁵⁾ Kollektive handeln ausschließlich dadurch, daß sie eine Führung akzeptieren. Nicht das Volk stellt und entscheidet die Frage, welche sein Schicksal bestimmen, sondern eine gewählte Minderheit. Die Hauptfunktion der Stimmabgabe besteht nicht, wie bei MUSGRAVE, darin, individuelle Präferenzstrukturen zu offenbaren und durch ihre Aggregation in der sozialen Wohlfahrtsfunktion die Möglichkeiten politischen Handelns abzustecken. Der demokratische Wahlprozeß soll vielmehr eine Regierung hervorbringen, welche die Geschicke der Gesamtheit in die Hand nimmt. Damit fallen bei SCHUMPETER Bedürfnis- und Entscheidungsträger auseinander; ja, die Re-

1) DOWNS, Anthony: An Economic Theory of Democracy, a.a.O., Seite 285

2) Mc KEAN, Robert: The Unseen Hand in Government, a.a.O., Seite 498

3) Vgl. SCHUMPETER, J.A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, a.a.O., Seite 397

4) Vgl. ebenda: Kapitel 21 und 22

5) Ebenda: Seite 428

gierungen fungieren in gewisser Hinsicht als eigenständige Bedürfnisträger.¹⁾ Ihre Handlungen sind weniger von der Sorge um das Allgemeinwohl, sondern primär vom Willen beherrscht, eine Wiederwahl zu erreichen. Das Eigeninteresse derjenigen, welche die Entscheidungen treffen, ihr Streben nach möglichst vielen Stimmen, ist das tragende Motiv bei der Bestimmung des Ausgabenvolumens. Verbraucherwünsche und Verbraucherverhalten sind damit höchstens indirekt bedeutsam.

Im Anschluß an SCHUMPETER haben unter anderem DOWNS²⁾ und HARDING³⁾ untersucht, wie sich die Konkurrenz der Politiker um die Gunst des Wählers auf die Ausgaben auswirkt. Man kann nach DOWNS erwarten, "that the government increases its spending until the vote gain of the marginal dollar spent equals the vote loss of the marginal dollar of financing."⁴⁾ Die egoistische Verhaltensweise der politischen Führung berechtigt jedoch nicht unbedingt zu übertriebener Skepsis gegenüber der Effizienz des demokratischen Systems. Der Konkurrenzkampf um die begehrten Wählerstimmen bewirkt ähnlich wie der marktwirtschaftliche Preismechanismus eine Ausrichtung der Handlungen an den individuellen Konsumenten-

1) Inwieweit SCHUMPETERs extremer Ansicht zuzustimmen ist, sei dahingestellt. Sie soll lediglich ein Beispiel dafür geben, wie anhand einer politisch-positivistischen Theorie das Problem der Ausgabengestaltung von anderer Seite aufgerollt werden könnte.

Zu anderen Auffassungen über den politischen Willensbildungsprozeß (politische Institutionen und politischer Wahlmechanismus sind nur organisatorische Hilfsmittel zur Ermittlung des wahren Kollektivbedarfs) siehe LIEFMANN-KEIL, Elisabeth: Zur Entwicklung der Theorie der Bewilligung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben, in: Finanzarchiv, N.F., Band 19, 1959, Seite 219 ff, hier Seite 228; die Analogie von Wahlmechanismus und Preismechanismus betont BUCHMANN, J.M.: Social Choice Democracy and Free Markets, in: Journal of Political Economy, Vol. 62, 1954, Seite 114 ff; Individual Choice in Voting and the Market, ebenda: Seite 334 ff; siehe auch weiter unten die Modifikation der SCHUMPETERschen These durch DOWNS

2) Vgl. DOWNS, Anthony: An Economic Theory of Democracy, a.a.O., sowie An Economic Theory of Political Action in Democracy, in: Journal of Political Economy, Vol. 65, 1957, Seite 135 ff

3) Vgl. HARDING, F.O.: Pluralistisches Modell zur Wirtschaftstheorie, a.a.O.; daneben auch Mc KEAN, Robert: Divergencies between Individual and Total Costs within Government, in: American Economic Review, Vol. 54, 1964, Seite 243 ff; The Unseen Hand in Government, a.a.O.

4) DOWNS, Anthony: An Economic Theory of Democracy, a.a.O., Seite 69

wünschen. ¹⁾ Der Politiker ist darauf angewiesen, "politics for votes" zu verkaufen. ²⁾ Entspricht sein Angebot nicht den Wünschen der Bürger, schwindet die Chance einer Wiederwahl. Die Handlungsfreiheit der Regierenden ist also insofern eingeschränkt, als die Konsumentenpräferenzen nicht ignoriert werden können. ³⁾

Ausreichende Information und völlige Gewißheit werden analog den Regeln der vollkommenen Konkurrenz zu effizienten Bewilligungsvorgängen und zu einer optimalen Lösung im Sinne PARETOs führen. Allerdings kann man nicht erwarten, daß der politische "Konkurrenzmechanismus" vollkommen ist. Die Konkurrenz zwischen Parteien und Politikern wird in der Regel durch Koalition, Strategie und ähnliche Dinge behindert sein, so daß oligopol- und monopolähnliche Situationen ⁴⁾ das Zustandekommen optimaler Budgetkonstellationen vereiteln.

Die Ausführungen von SCHUMPETER, HARDING, Mc KEAN und DOWNS lassen erkennen, daß erst eine Verschmelzung politischer, institutioneller und wirtschaftlicher Analysen finanztheoretischer Probleme die Frage nach den tatsächlichen Ausgabenentscheidungen im demokratischen Gruppenstaat beantworten kann. Die Hauptschwierigkeit liegt dabei in der Grenzsituation der finanzwissenschaftlichen Disziplin selbst begründet: "Diese hat sich als Wissenschaft auf dem Grenzgebiet zwischen Ökonomik und politischer Soziologie angesiedelt." ⁵⁾ Weder mit dem Instrumentarium der reinen Ökonomik, noch mit rein politisch-soziologischen Kriterien wird man das Problem staatlicher Ausgabenentwicklung zufriedenstellend lösen können.

1) Vgl. Mc KEAN, Robert: The Unseen Hand in Government, a.a.O., Seite 498 f

2) Vgl. DOWNS, Anthony: An Economic Theory of Democracy, a.a.O., Seite 120

3) Vgl. Mc KEAN, Robert: The Unseen Hand in Government, a.a.O., Seite 499

4) Vgl. ebenda: Seite 501 und zum Problem des freien "Marktzugangs" vor allem TULLOCK, Gordon: Entry Barriers in Politics, a.a.O.

5) HARDING, F.O.: Pluralistisches Modell zur Wirtschaftstheorie, a.a.O., Seite 1

LITERATURVERZEICHNIS

A. WAGNERS LITERARISCHES WERK (AUSZUG) ¹⁾

Beiträge zur Lehre von den Banken, Leipzig 1857

Handelskrisen, in: Westermanns Jahrbuch der Illustrierten Deutschen Monatshefte, Band 4, 1858, Seite 429 ff, 658 ff; Band 5, 1859, Seite 556 ff

Die Geld- und Kredittheorie der Peelschen Bankakte, Wien 1862

Die österreichischen Valuta, 1. (einziger) Teil: Die Herstellung der Nationalbank mit besonderer Rücksicht auf den Bankplan des Finanz Ministers v. Plener, Wien 1862

Die Modifikationen des Übereinkommens zwischen Staat und Bank, Wien 1862

Die Ordnung des österreichischen Staatshaushalts, mit besonderer Rücksicht auf den Ausgabeetat und die Staatsschuld, Wien 1863

Über die Gesetzmäßigkeit in den scheinbar willkürlichen menschlichen Handlungen vom Standpunkt der Statistik, Hamburg 1864

Die russische Papierwährung, eine volkswirtschaftliche und finanzpolitische Studie nebst Vorschlägen zur Herstellung von Valuta, Riga 1868

System der deutschen Zettelbankgesetzgebung unter Vergleichung mit ausländischen. Zugleich ein Handbuch des Zettelbankwesens. Mit Rücksicht auf die Errichtung von Zettelbanken in Baden sowie die Bankreform und das Staatspapiergeldwesen im Norddeutschen Bunde, erste Abteilung, Freiburg 1870; zweite Abteilung, Freiburg 1873; als Gesamtausgabe erschienen ebenda

Die Abschaffung des privaten Grundeigentums, Leipzig 1870

Elsaß und Lothringen und ihre Wiedergewinnung für Deutschland, 1. bis 6. Auflage, Leipzig 1870/71

Die Veränderungen der Karte von Europa, Berlin 1871

Rede über die soziale Frage, Berlin 1871

(Deutsches) Reichsfinanzwesen, Leipzig 1872

Staatspapiergeld, Reichskassenscheine und Banknoten, kritische Bemerkungen und Vorschläge zu der Vorlage im Reichstag betr. die Ausgabe von Reichskassenscheinen, Berlin 1874

Die Zettelbankreform im Deutschen Reiche. Kritik des Bankgesetzentwurfs nebst formuliertem Gegenvorschlage, Berlin 1875

Unsere Münzreform, Berlin 1878

1) WAGNER hat ca. 45 Schriften und weit über 200 Artikel publiziert.
Vgl. die wohl ausführlichste Enumeration in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 2. Auflage, Jena 1911, Schlagwort "Wagner"

Die Kommunalsteuerfrage. Ausarbeitung eines Referats im Verein für Socialpolitik. Mit einem Nachwort: Der Verein für Socialpolitik und seine Verbindung mit dem volkswirtschaftlichen Kongreß, Leipzig und Heidelberg 1878

Der Staat und das Versicherungswesen, Tübingen 1881

Die direkten Steuern, in: Schönbergs Handbuch der Politischen Ökonomie, 1. bis 4. Auflage, Tübingen 1881 bis 1889

Die Ordnung der Finanzwirtschaft und der öffentliche Kredit, in: Schönbergs Handbuch der Politischen Ökonomie, 1. bis 4. Auflage, Tübingen 1881 bis 1889

Für bimetalistische Münzpolitik Deutschlands, 2. Auflage, Berlin 1881

Über Verstaatlichung der Eisenbahnen und über soziale Steuerreform (Landtagsreden), Berlin 1883

Grundlegung der politischen Ökonomie, gleichzeitig erste Hauptabteilung des von WAGNER herausgegebenen Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie, 3. Auflage, Teil I, Grundlegung der politischen Ökonomie, Leipzig 1892/93; Teil II, Volkswirtschaft und Recht, besonders Vermögensrecht, Leipzig 1894

Finanzwissenschaft, gleichzeitig vierte Hauptabteilung des von WAGNER herausgegebenen Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie, Teil I, Einleitung, Ordnung der Finanzwirtschaft, Finanzbedarf, Privaterwerb, 3. Auflage, Leipzig 1883; Teil II, Theorie der Besteuerung, Gebührenlehre und allgemeine Steuerlehre, 2. Auflage, Leipzig 1890; Teil III, Spezielle Steuerlehre, Leipzig 1889; Teil IV, Spezielle Steuerlehre, Deutsche Besteuerung des 19. Jahrhunderts, Leipzig 1901

Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, 1887, abgedruckt in: Sozialökonomische Texte, hrsg. von A. Skalweit, Heft 15, 1948

Die neueste Silberkrise und unser Münzwesen, Berlin 1894

Sozialismus, Sozialdemokratie, Katheder- und Staatssozialismus, Berlin 1895

Die akademische Nationalökonomie und der Sozialismus. Berliner Universitätsdirektorsrede, Berlin 1895

Unternehmergewinn und Arbeitslohn, Göttingen 1897

Soziale und wirtschaftliche Gesichtspunkte beim Schutz der Landwirtschaft, Berlin 1901

Agrar- und Industriestaat, 2. Auflage, Jena 1903

Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden an kulturellen Staatseinrichtungen und die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen, Berlin 1904

Theoretische Sozialökonomik, zwei Bände, Leipzig 1907/1909

Staat, in nationalökonomischer Hinsicht, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Auflage, Band 7, Jena 1911

Gegen England. Warum England den französisch-russischen Krieg gegen das Deutsche Reich geschürt hat und ihm beigetreten ist, 6. Auflage, Berlin 1914

B. VERÖFFENTLICHUNGEN ÜBER ADOLPH WAGNER

ADLER, Georg: Festgabe zur 70. Wiederkehr des Geburtstages von Adolph Wagner, Leipzig 1905

BERCKENHAGEN, Friedrich: Die Lehre Adolph Wagners vom sozialpolitischen Zweck der Steuern und die Reichsfinanzreform 1919/1920, Diss. Königsberg 1923

BORNHAK, Conrad: Adolph Wagner, in: Konservative Monatsschrift, Jahrgang 75, 1917/1918, Seite 224 ff

BÜCHER, Karl: Adolph Wagner, in: Zeitschrift der Bodenreformer, 1905

BÜRGER, Gottfried: Adolph Wagner als Statistiker, Diss. Leipzig 1924; wiedergegeben in: Deutsches Statistisches Zentralblatt, Nr. 21, 1929, Ergänzungsblatt 11

COHNEN, Peter: Untersuchungen zu A. Wagners "Gesetz des wachsenden Staatsbedarfs", Diss. Tübingen 1954

COLM, Gustav: Adolph Wagner, in: Encyclopaedia of the Social Sciences, Band 15, 1935, unverändert abgedruckt in Band 34, 1954, Seite ff

DAMASCHKE, Albert: Zu Adolph Wagners 80. Geburtstag, in: Jahrbuch der Bodenreform, Band 11, 1915, Seite 1 ff

EGNER, Erich: Adolph Wagner, der Staatssozialist, in: Der Weg der deutschen Volkswirtschaftslehre, Hrsg. von E. Wiskemann und H. Lütke, Berlin 1937

EULENBURG, Friedrich: Zur Erinnerung an G. Schmoller und A. Wagner, in: Historische Vierteljahresschrift, Band 19, 1919/20, Seite 1 ff

FRANZ, Günther: Adolph Wagner, in: Biographisches Wörterbuch zur deutschen Geschichte, München 1953

HECKEL, Max von: Die finanzwissenschaftlichen Schriften Adolph Wagners, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1900, Seite 862 ff

HEUBNER, P.L.: Adolph Wagner, in: Schmollers Jahrbuch, Band 66, 1942, Seite 641 ff

KOCH, Waldemar: Das Verhältnis zwischen gesellschaftlicher und steuerlicher Gerechtigkeit bei Adolph Wagner, in: Finanzarchiv, N.F., Band 23, 1963, Seite 36 ff

KRAUSKOPF, R.H.: Beitrag zu Adolph Wagners Staat und Versicherungswesen, in: Versicherungsarchiv, Nr. 8, 1937/1938

LEHNER, Bruno: Die Lehre Adolph Wagners von den obersten Grundsätzen der Besteuerung, Diss. Erlangen 1950

LEYEN, Alfred v.d.: Zwei Vorkämpfer für den Staatsbahngedanken: A. Wagner und Gustav Cohn, in: Deutsche Rundschau, Berlin, Nr. 82, 1920

MONTANER, Antonio: Wagner, in: Staatslexikon, 6. Auflage, Band 8, Freiburg 1963

NEUMANN, Walter: Die formale Struktur des Staatssozialismus bei Rodbertus und Wagner und das Problem der Gemeinwirtschaft, Diss. Freiburg 1929

NIEDER, Ludwig: Wagner, in: Deutsche Arbeit, 1916, Seite 209 ff

OPPENHEIMER, Franz: Adolph Wagner, in: Soziologische Streifzüge, hrsg. von dems., München 1927

PETERS, Ingrid: Die Beiträge A. Wagners zur theoretischen Volkswirtschaftslehre, Diss. Hamburg 1950

POLANZ-DUZUS, Elisabeth: Adolph Wagners Theorie zur Deckung des Staatsbedarfs, Diss. Berlin, Coburg 1938

REIN, Walter: Adolph Wagner als Erzieher, in: Jahrbuch der Bodenreform, Band 11, 1915, Seite 5 ff

SCHAPIRO, Leja: Der Weiterbau der klassischen Geldlehre durch A. Wagner, Diss. Gießen, Grünberg 1927

SCHMOLLER, Gustav: Charakterbilder, München und Leipzig 1913

Derselbe: Zum 70. Geburtstage von Adolph Wagner, in: Charakterbilder, hrsg. von dems., Berlin 1912

SCHNEIDER, F.P.: Adolph Wagner als Finanztheoretiker, in: Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Festgabe für A. Weber, hrsg. von A. Kruse, Berlin 1951

SCHNEIDER, Walter: Adolph Wagners Beziehungen zum Sozialismus, Diss. Gießen, Neubrandenburg 1921

SCHÖNE, Erich: Adolph Wagners Anschauungen über die Statistik, Diss. Halle 1923

SCHUMACHER, Herrmann: Adolph Wagner, in: Deutsches Biographisches Jahrbuch, 1917-1920, Berlin und Leipzig 1928

Derselbe: Adolph Wagner, in: Schmollers Jahrbuch, Jahrgang 42, 1918, Seite 31 ff

SEEBERG, Reinhold: A. Wagner, Trauerrede, Berlin 1918

STORCH, Ludwig: Karl Rodbertus und Adolph Wagner als Staatssozialisten, Diss. Gießen, Schotten 1930

STUCKEN, Rudolph: Adolph Wagner, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 12, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1965

TESCH, Gisela: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, Diss. Erlangen 1948

THIER, Erich: Rodbertus, Lasalle und A. Wagner. Ein Beitrag zu Theorie und Geschichte des deutschen Staatssozialismus, Diss. Leipzig, Jena 1930

TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: Finanzarchiv, N.F., Band 21, 1961, Seite 201 ff

TOENNIES, Ferdinand: Adolph Wagner, in: Deutsche Rundschau, Berlin, Nr. 174, 1918

VLEUGELS, Wilhelm: Adolph Wagner, in: Schmollers Jahrbuch, Jahrgang 59, 1935, Seite 129

WESTPHAL, Otto: Adolph Wagner, in: Deutsche Akademische Rundschau, Jahrgang 8, 1927, Nr. 15, Seite 1 ff

ZAHN, Friedrich: Adolph Wagner, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Nr. 14, 1923/1924, Seite 239 ff

C. ANDERÉ LITERATUR

- ABRAMOVITZ, M. und ELIASBERG, V.: The Trend of Public Employment in Great Britain and the United States, Princeton 1957
- ADAMS, H.C.: The Science of Finance, New York 1899
- ALBERT, Hans (Hrsg.): Theorie und Realität, Tübingen 1964
- Derselbe: Probleme der Theoriebildung. Entwicklung, Struktur und Anwendung sozialwissenschaftlicher Theorien, in: Ebenda
- Derselbe: Modell-Platonismus. Der neoklassische Stil des ökonomischen Denkens in kritischer Beleuchtung, in: Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung, Festschrift für G. Weisser, hrsg. von F. Karrenberg und dems., Berlin 1963
- Derselbe: Probleme der Wissenschaftslehre in der Sozialforschung, in: Handbuch der empirischen Sozialforschung, Band I, Stuttgart 1962
- Derselbe (Hrsg.): Probleme der Wissenschaftstheorie, Festschrift für V. Kraft, Wien 1960
- Derselbe: Wissenschaft und Politik. Zum Problem der Anwendbarkeit einer wertfreien Sozialwissenschaft, in: Ebenda
- Derselbe: Der logische Charakter der theoretischen Nationalökonomie, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 171, 1959, Seite 1 ff
- ALBRECHT, Gustav: Das Problem der öffentlichen Ausgaben in der älteren Finanzwissenschaft, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 148, 1938, Seite 171 ff
- AMONN, Alfred: Grundsätze der Finanzwissenschaft, Teil I, Bern 1947
- ANDIC, S. und VEVERKA, J.: The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification, in: Finanzarchiv, N.F., Band 23, 1963/64, Seite 169 ff
- ARROW, Kenneth: Social Choices and Individual Values, 2. Auflage, New York 1963
- Derselbe: Alternative Approaches to the Theory of Choice in Risk-taking Situations, in: Econometrica, Vol. 19, 1951, Seite 404 ff
- BARTLEY, W.W.: The Retreat to Commitment, New York 1962
- BECKERATH, Erwin von (Hrsg.): Lynkeus, Gestalten und Probleme aus Wirtschaft und Politik, Tübingen 1962
- Derselbe: Formen moderner Finanztheorie, in: Ebenda
- Derselbe: Die neuere Geschichte der deutschen Finanzwissenschaft, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Band I, Tübingen 1952

BENSON, Ch.S.: The Economics of Public Education, Boston 1961

BERGSON, Abram: A Reformulation of certain Aspects of Welfare Economics, 1938, abgedruckt in: Readings in Economic Analysis, Band I, hrsg. von R.V. Clemence, Cambridge/Mass. 1950

BLACK, Duncan: The Decisions of a Committee Using a Special Majority, in: *Econometrica*, Vol. 16, 1948, Seite 245 ff

Derselbe: On the Rationale of Group Decision-making, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 56, 1948, Seite 23 ff

BÖSSMANN, Eva: Zur neueren Diskussion über die soziale Wohlfahrtsfunktion, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Band 121, 1965, Seite 222 ff

BOMBACH, Gottfried: Wirtschaftswachstum, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Band 12, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1965

Derselbe: Über die Möglichkeit wirtschaftlicher Voraussagen, in: *Kyklos*, Band XV, 1962, Seite 29 ff

Derselbe: Staatshaushalt und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, in: *Finanzarchiv*, N.F., Band 17, 1956/57, Seite 344 ff

Derselbe und GIERSCHE u.a. (Hrsg.): Wachstum und Konjunktur, Darmstadt und Opladen 1960

BOULDING, K.E.: Welfare Economics, 1952, ins Deutsche übersetzt von H.P. Sieweke mit dem Titel: Einführung in die Wohlfahrtsökonomik, in: *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, hrsg. von G. Gäfgen, Köln und Berlin 1966

BRAITHWAITE, R.B.: Scientific Explanation, Cambridge 1953

BRANDT, Karl: Struktur- und Wirtschaftsdynamik, in: *Mannheimer Schriftenreihe 'Angewandte Wirtschaftswissenschaft'*, Heft 4, Frankfurt 1954

BRAYBROOKE, D. und LINDBLOM, C.E.: A Strategy of Decision, London und New York 1963

BRECHT, Arnold: Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig 1932

BRINKMANN, Carl: Staatsfinanzierung, in: *Finanzarchiv*, N.F., Band 11, 1949, Seite 1 ff

BUCHMANN, J.M. (Hrsg.): Fiscal Theory and Political Economy, Chapel Hill 1960

Derselbe: The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach, 1949, abgedruckt in: *Ebenda*

Derselbe: Individual Choice in Voting and the Market, in: *The Journal of Political Economy*, Vol. 62, 1954, Seite 334 ff

BUCHMANN, J.M. (Hrsg.): Social Choice Democracy and Free Markets, in: The Journal of Political Economy, Vol. 62, 1954, Seite 114 ff

Derselbe und TULLOCK, G.: The Calculus of Consent, Ann Arbor 1962

BÜHLER, O. und MOST, O.: Die Finanzlage der Ruhrgebietsstädte, Band 2, Jena 1932

BÜRGER, Gottfried: Adolph Wagner als Statistiker, in: Deutsches Statistisches Zentralblatt, Nr. 21, 1929, Ergänzungsblatt 11

BULLOCK, C.J. (Hrsg.): Selected Readings in Public Finance, Boston 1924

CARNAP, Rudolf: The Continuum of Inductive Methods, Chicago 1952

CLARK, Colin: The Conditions of Economic Progress, 3. Auflage, London 1957

CLEMENCE, R.V. (Hrsg.): Readings in Economic Analysis, Band I, Cambridge/Mass. 1950

COHN, Gustav: System der Finanzwissenschaft, Stuttgart 1889

COHNEN, Peter: Untersuchungen zu A. Wagners "Gesetz des wachsenden Staatsbedarfs", Diss. Tübingen 1954

COLM, Gustav: National Goals Analysis and Marginal Utility Economics, in: Finanzarchiv, N.F., Band 24, 1965, Seite 209 ff

Derselbe: Comments on Richard A. Musgrave's "A Multiple Theory of Budget Determination", in: Finanzarchiv, N.F., Band 18, 1957/58, Seite 52 ff

Derselbe: Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben. Ein Beitrag zur Finanztheorie, Tübingen 1927

Derselbe und HELZNER, N.: Financial Needs over the next Decade. At all Levels of Government, in: Public Finance: Needs, Sources and Utilization, hrsg. von National Bureau of Economic Research, Princeton 1961

COMSTOCK, Alzada: Public Expenditures, in: Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. VI, 1950

COOMBS, C.H., RAIFFA, H. und THRALL, R.M.: Some Views on Mathematical Models and Measurement Theory, in: Decision Progress, hrsg. von R.L. Davis u.a., New York und London 1954

DAHL, R.A.: Preface to Democratic Theory, Chicago 1956

Derselbe und LINDBLOM, C.W.: Politics, Economics and Welfare, New York 1953

DAVIS, R.L. u.a. (Hrsg.): Decision Process, New York und London 1954

DOMAR, E.D.: Capital Expansion, Rate of Growth and Employment, in: Econometrica, Vol. 14, 1946, Seite 137 ff

DOWNS, Anthony: Why the Government Budget is too small in a Democracy, in: *World Politics*, July 1960, Seite 541 ff

Derselbe: *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957

Derselbe: *An Economic Theory of Political Action in Democracy*, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 65, 1957, Seite 135 ff

DUESENBERY, J.S.: *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*, Cambridge/Mass. 1949

ECKSTEIN, Günter: *Adam Smiths Finanzwissenschaft. Eine Analyse in neuer Sicht*, Diss. Erlangen-Nürnberg 1967

ECKSTEIN, Otto: *A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria*, in: *Public Finance: Needs, Sources and Utilization*, hrsg. von National Bureau of Economic Research, Princeton 1961

Derselbe: *Water-Resource Development. The Economics of Project Evaluation*, Cambridge/Mass. 1958

EGNER, Erich: *Adolph Wagner, der Staatssozialist*, in: *Der Weg der deutschen Volkswirtschaftslehre*, hrsg. von E. Wiskemann und H. Lütke, Berlin 1937

EHEBERG, K.T. von: *Finanzwissenschaft*, 9. Auflage, Leipzig 1908

EHRLICHER, Werner: *Probleme langfristiger Strukturwandlungen des Kapitalstocks*, in: *Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft*, hrsg. von H. König, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 30, Berlin 1964

EUCKEN, Walter: *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 7. Auflage, Berlin, Göttingen und Heidelberg 1959

FABRICANT, Solomon: *The Trend of Government Activity in the United States since 1900*, New York 1952

FELDSTEIN, N.S.: *Opportunity Cost Calculation in Cost-Benefit Analysis*, in: *Public Finance*, Vol. 19, 1964, Seite 117 ff

Derselbe: *The Social Time Preference Discount Rate in Cost-Benefit Analysis*, in: *Economic Journal*, Vol. 74, 1964, Seite 360 ff

FISHER, A.G.B.: *Production, Primary, Secondary and Tertiary*, in: *Economic Record*, Vol. XV, 1939

Derselbe: *The Clash of Progress and Security*, London 1935

FLOUD, J.E. (Hrsg.): *Social Class and Educational Opportunity*, Melbourne, Toronto und London 1957

FOURASTIER, Jean: *Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts*, Köln-Deutz 1954

FRIEDMAN, Milton: *Essays in Positive Economics*, Chicago 1953

GÄFGEN, Gérard (Hrsg.): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln und Berlin 1966

Derselbe: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, 2. Auflage, Tübingen 1968

Derselbe: Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 173, 1961, Seite 1 ff

GALBRAITH, J.K.: The Affluent Society, 1958, ins Deutsche übersetzt von R. Mühlfenzl mit dem Titel: Gesellschaft im Überfluß, München und Zürich 1959

GERLOFF, Wilhelm: Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Deutschlands, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Auflage, Band III, Tübingen 1929

GIERSCH, Herbert: Zur Theorie des Bestmöglichen, in: Ordo, Band 9, 1955, Seite 257 ff

Derselbe und BORCHARDT, K. (Hrsg.): Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 25, 1962

GOLDSCHIED, Rudolf: Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Auflage, Band I, Tübingen 1926

GOTTL-OTTLILIENFELD, Friedrich von: Wirtschaft und Wissenschaft, Band I, II, Jena 1931

GRAAFF, J.V. de: Theoretical Welfare Economics, Cambridge 1963

GUEST, H.W.: The Growth of Public Expenditure, in Viewpoints of Public Finance, London 1948

GUILBAUD, G.T.: Les théories de l'intérêt général et le problème logique de l'agrégation, in: Economie Appliquée, 5, 1952, Seite 501 ff

GUITTON, Henri: Beziehungen zwischen dem Fortschritt der wirtschaftlichen Wohlfahrt und dem menschlichen Fortschritt, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Band 15, 1956, Seite 32 ff

HALLER, Heinz: Einige Gedanken zum Thema: Öffentliche Finanzen im Wirtschaftswachstum, in: Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum, C. Föhl zum 65. Geburtstag, hrsg. von E. Schneider, Tübingen 1966

Derselbe: Theorie der öffentlichen Wirtschaft (Rezension), in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 118, 1962, Seite 195 ff

HANSEN, A.H.: Full Recovery or Stagnation?, New York 1938

Derselbe und CLEMENCE, R.V. (Hrsg.): Readings in Business Cycles and National Income, in: Norton Readings in Economics, New York 1953

HANSMEYER, K.H.: Der Weg zum Wohlfahrtsstaat. Wandlungen der Staatstätigkeit im Spiegel der Finanzpolitik unseres Jahrhunderts, Frankfurt 1957

HARDING, F.O.: Pluralistisches Modell zur Wirtschaftstheorie. Theorie der Bestimmungsfaktoren finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit, Freiburg 1959

HARROD, R.F.: Towards a Dynamic Economics, 1948, ins Deutsche übersetzt von L. Bosse mit dem Titel: Dynamische Wirtschaft, Wien und Stuttgart 1948

HEAD, J.G.: On Merit Goods, in: Finanzarchiv, N.F., Band 25, 1966, Seite 1 ff

Derselbe: Public Goods and Public Policy, in: Public Finance, Vol. 17, 1962, Seite 197 ff

HECKEL, Max von: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Band I, Leipzig 1907

Derselbe: Die finanzwissenschaftlichen Schriften Adolph Wagners, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1900, Seite 862 ff

HEER, Clarence: The Post-War Expansion of State-Expenditures. An Analysis of the Increase between 1917 and 1922, New York 1926

HICKS, J.R.: A Contribution to the Theory of the Trade Cycle, Oxford 1950

Derselbe: Foundations of Welfare Economics, in: Economic Journal, Vol. 49, 1939, Seite 696 ff

HICKS, U.K.: British Public Finance. Their Structure and Development 1880 - 1952, Cambridge 1954

HILDRETH, Clifford: Alternative Conditions for Social Orderings, in: Econometrica, Vol. 21, 1953, Seite 81 ff

HIRSCH, W.Z.: Income Elasticity of Public Education, in: International Economic Review, 1961, Seite 330 ff

HOFFMANN, J.G.: Die Lehre von den Steuern, Berlin 1840

HOFFMANN, W.G.: Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin, Heidelberg und New York 1965

HOSELITZ, B.F. u.a. (Hrsg.): Theories of Economic Growth, Clemcoe 1960

Derselbe: Theories of Stages of Economic Growth, in: ebenda

HÜBNER, Otto: Die Banken, Leipzig 1854

HUTCHISON, T.W.: Theoretische Ökonomie als Sprachsystem, 1937, abgedruckt in: Theorie und Realität, hrsg. von H. Albert, Tübingen 1964

INSTITUT INTERNATIONAL DE FINANCES PUBLIQUES (Hrsg.): L'importance et la structure des recettes et des dépenses publiques en fonction du développement économique, Brüssel 1960

JECHT, Horst: Wesen und Formen der Finanzwirtschaft, Jena 1928

JESSEN, Jens: Deutsche Finanzwirtschaft, 2. Auflage, Hamburg 1944

Derselbe: Das Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Staatsbedarfs, in: Schmollers Jahrbuch, Jahrgang 67, 1943, Seite 539 ff

JÖHR, W.A.: Schätzurteil und Werturteil, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Festschrift für G. Weisser, hrsg. von F. Karrenberg und H. Albert, Berlin 1963

KALDOR, Nicholas: Capital Accumulation and Economic Growth, in: The Theory of Capital, London und New York 1962

KAMP, M.E.: Überlegung zur Rolle der Erfahrung in der theoretischen Ökonomik, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, E.v. Beckerath zum 75. Geburtstag, hrsg. von N. Kloten u.a., Tübingen 1964

KARRENBURG, F. und ALBERT, H. (Hrsg.): Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung, Festschrift für G. Weisser, Berlin 1963

KELLENBENZ, Hermann: Wirtschaftsstufen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 12, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1965

KEMPSKI, Jürgen von: Handlung, Maxime und Situation. Zur logischen Analyse der mathematischen Wirtschaftstheorie, 1954, abgedruckt in: Theorie und Realität, hrsg. von H. Albert, Tübingen 1964

Derselbe: Zur Logik der Ordnungsbegriffe, besonders in den Sozialwissenschaften, in: Ebenda

KENDRICK, M.S.: Century and an Half of Federal Expenditures, New York 1955

Derselbe: Public Finance, Boston 1951

KEYNES, J.M.: The General Theory of Employment, Interest and Money, 1936, ins Deutsche übersetzt von F. Waeger mit dem Titel: Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, München und Leipzig 1936

KIMMEL, L.H.: Federal Budget and Fiscal Policy 1787 - 1958, Washington 1959

KLOTEN, Norbert u.a. (Hrsg.): Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, E.v. Beckerath zum 75. Geburtstag, Tübingen 1964

Derselbe: Der Methodenpluralismus und das Verstehen, in: Ebenda

Derselbe und KUHN, H.: Formen positiver Methodologie, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 12, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1965

KÖNIG, Heinz (Hrsg.): Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 26, Berlin 1962

KÖNIG, René: Grundlagenprobleme der soziologischen Forschungsmethode, in: Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung, Festschrift für G. Weisser, hrsg. von F. Karrenberg und H. Albert, Berlin 1963

KRAFT, Victor: Erkenntnislehre, Wien 1960

KROLL, Michael: Problematik der Fülle, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Band 25, 1966, Seite 140 ff

Derselbe: An der Schwelle des Überflusses, in: Schmollers Jahrbuch, Jahrgang 80, 1960, Seite 513 ff

LANCASTER, K. und LIPSEY, R.G.: The General Theory of Second Best, in: Review of Economic Studies, Vol. 24, 1956/57, Seite 11 ff

LEIBENSTEIN, Harvey: Notes on Welfare Economics and the Theory of Democracy, in: Economic Journal, Vol. 72, 1962, Seite 299 ff

LENEL, H.O.: Nationalökonomie für das Zeitalter des Überflusses, in: Ordo, Band 11, 1959, Seite 427 ff

LERNER, A.P.: The Concept of Monopoly and the Measurement of Monopoly Power, in: Review of Economic Studies, Vol. 1, 1933/34, Seite 155 ff

LEWIS, W.A.: Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums, Tübingen und Zürich 1956

LIEFMANN-KEIL, Elisabeth: Zur Entwicklung der Theorie der Bewilligung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben, in: Finanzarchiv, N.F., Band 19, 1959, Seite 219 ff

LINDBLOM, C.E.: Decision-Making in Taxation and Expenditure, in: Public Finance: Needs, Sources and Utilisation, hrsg. vom National Bureau of Economic Research, Princeton 1961

Derselbe: Policy Analysis, in: American Economic Review, Vol. 48, 1958, Seite 298 ff

LINDHOLM, R.W. (Hrsg.): Public Finance, New York, Toronto und London 1959

LINHARDT, Hanns: Die Liquiditätspolitik der Bankaufsichtsbehörde, 1961, abgedruckt in: Kritik der Währungs- und Bankpolitik, Köln und Opladen 1963

LITTMANN, Konrad: Strukturen und Entwicklung der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland 1950 - 1970, in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, hrsg. von F. Neumark, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 30, Berlin 1964

Derselbe: Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung, Köln und Opladen 1957

LOTZ, Walter: Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Tübingen 1931

LUCE, R.D. und RAIFFA, H.: Games and Decisions, New York 1957

LUTZ, F.A.: Politische Überzeugungen und nationalökonomische Theorie, in Ordo, Band 9, 1957, Seite 5 ff

LUXEMBURG, Rosa: Gesammelte Werke, Band III, Berlin 1923

MAASS, A. et al.: Designe of Water-Resource Systems: New Techniques for Relating Economic Objectives. Engineering Analysis and Government Planning, London 1962

MANN, F.K.: Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Jena 1930

Derselbe: Grundsätze der Besteuerung, in: Schmollers Jahrbuch, Jahrgang 50, 1926, Seite 55 ff

MARGLIN, S.A.: The Opportunity Costs of Public Investment, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 77, 1963, Seite 274 ff

Derselbe: The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment, in: Quarterly Economic Journal, Vol. 77, 1963, Seite 95 ff

Derselbe: Objectives of Water-Resource Development: A General Statement, in: Designe of Water-Resource Systems: New Techniques for Relating Economic Objectives, Engineering Analysis and Government Planning, hrsg. von A. Maass, London 1962

MARGOLIS, Julius: The Economic Evaluation of Federal Water Resource Development, in: American Economic Review, Vol. 49, 1959, Seite 96 ff

Derselbe: A Comment on the Pure Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 37, 1955, Seite 347 ff

MARRIS, R.D.: A Note on Measuring the Share of the Public Sector, in: Review of Economic Studies, Vol. 22, 1954/55, Seite 214 ff

MARSCHAK, A.J.: Towards an Economic Theory of Organisation and Information, in: Decision Precesses, hrsg. von R.M. Thrall u.a., New York und London 1954

Mc CLUNG, N.D., ROTHENBERG, J. und RUGINA, A.: The Role of Government in a Market Economy, in: Public Finance, hrsg. von R.W. Lindholm, New York, Toronto und London 1959

Mc KEAN, Robert: The Unseen Hand in Government, in: American Economic Review, Vol. 55, 1965, Seite 496 ff

Derselbe: Divergencies between Individual and Total Costs within Government, in: American Economic Review, Vol. 54, 1964, Seite 243 ff

Derselbe: Efficiency in Government through Systems Analysis, New York 1958

MEADE, J.E.: A Neo-Classical Theory of Economic Growth, London und New York 1961

MEADE, J.E.: The Theory of Customs Union, Amsterdam 1955

MEINER, Felix (Hrsg.): Die Volkswirtschaftslehre der Gegenwart in Selbstdarstellungen, Band I, Leipzig 1924

MISHAN, E.J.: A Survey of Welfare Economics, 1960, ins Deutsche übersetzt von K. Zeitler mit dem Titel: Ein Überblick über die Wohlfahrtsökonomik, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, hrsg. von G. Gäfgen, Köln und Berlin 1966

MUSGRAVE, R.A.: The Theory of Public Finance. A Study of Public Economy, 1959, ins Deutsche übersetzt von L. Kullmer mit dem Titel: Finanztheorie, Tübingen 1966

Derselbe: Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism, in: Public Finances: Needs, Sources and Utilization, hrsg. von National Bureau of Economic Research, Princeton 1961

Derselbe und CULBERTSON, J.M.: The Growth of Public Expenditures in the United States 1890 - 1948, in: National Tax Journal, Vol. VI, 1953, Seite 97 ff

Derselbe und PEACOCK, A.T. (Hrsg.): Classics in the Theory of Public Finance, London und New York 1958

MYRDAL, Gunnar: Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung, 2. Auflage, Hannover 1963

NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH(Hrsg.): Public Finances: Needs, Sources and Utilization, Princeton 1961

NEUMANN, J.v. und MORGENSTERN, O.: Theory of Games and Economic Behavior, Princeton 1947

NEUMARK, Fritz (Hrsg.): Strukturwandlungen in einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 30, Berlin 1964

Derselbe: Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Band I, Tübingen 1952

NITTI, F.S.: Principii della scienza della finanze, 1903, abgedruckt in: Selected Readings in Public Finance, hrsg. von C.J. Bullock, 3. Auflage, Boston 1924

PACKARD, Vance: The hidden Persuaders, vom Autor ins Deutsche übersetzt mit dem Titel: Die geheimen Verführer, Düsseldorf 1958

PAP, Arthur: Erkenntnistheorie, Wien 1955

PARETO, Vilfredo: Manuel d'économie politique, 2. Auflage, Paris 1927

Derselbe: Cours d'économie politique, professé à l'Université de Lausanne, Band II, Lausanne, Paris und Leipzig 1897

PARKINSON, C.N.: Parkinson's Law, Cambridge 1957

PEACOCK, A.T.: Besprechung von Buchmann, J.M.: *Fiscal Theory and Political Economy*, Chapel Hill 1960, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 69, 1961, Seite 391 f

Derselbe und WISEMAN, J.: *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton 1961

Derselbe und WISEMAN, J.: *The Compilation of Statistics*, in: *L'importance et la structure des recettes et des dépenses publiques en fonction du développement économique*, hrsg. von Institut International de Finances Publiques, Brüssel 1960

PESCH, Heinrich: Lebensbeschreibung, in: *Die Volkswirtschaftslehre der Gegenwart in Selbstdarstellungen*, hrsg. von F. Meiner, Band I, Leipzig 1924

PETER, Hans: Das Problem der Gerechtigkeit und die Theorie der Steuerverteilung, in: *Finanzarchiv*, N.F., Band 2, 1934, Seite 41 ff

PFEIFFER, Eduard: Vergleichende Zusammenstellung der europäischen Staatsausgaben, Stuttgart und Leipzig 1865

PFLEIDERER, Otto: Das deutsche Volkseinkommen und seine Aufteilung zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft, in: *Finanzarchiv*, N.F., Band 2, 1934, Seite 1 ff

PLEHN, C.C.: *Introduction to Public Finance*, 5. Auflage, New York 1926

POPITZ, Johannes: *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden*, Berlin 1932

POPPER, K.R.: *Natargesetze und theoretische Systeme*, 1949, abgedruckt in: *Theorie und Realität*, hrsg. von H. Albert, Tübingen 1964

Derselbe: *Die Zielsetzung der Erfahrungswissenschaft*, 1957, abgedruckt in: Ebenda

Derselbe (Hrsg.): *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge*, London 1963

Derselbe: *Three Views Concerning Human Knowledge*, 1956, abgedruckt in: ebenda

Derselbe: *The Propensity Interpretation of Probability*, in: *British Journal of the Philosophy of Science*, Vol. X, 1959, Seite 25 ff

Derselbe: *The Logic of Scientific Discovery*, London 1959

Derselbe: *The Poverty of Historicism*, London 1957

Derselbe: *Prediction and Prophecy and their Significance for Social Theory*, in: *Proceedings of the Tenth International Congress of Philosophy*, Vol. I, Amsterdam 1949

Derselbe: *New Foundations for Logic, Mind*, Vol. LVI, No 223, 1947, Seite 193 ff

Derselbe: *Die Logik der Forschung*, Wien 1935

PREISER, Erich: Nationalökonomie heute, München 1959

PREST, A.R. und TURVEY, R.: Cost-Benefit Analysis. A Survey, 1965, abgedruckt in: Finanztheorie, hrsg. von H.C. Recktenwald, Köln 1968

PÜTZ, Theodor: Wirtschaftliche Entwicklung und zunehmende Staatstätigkeit, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Band XX, 1960, Seite 47 ff

RAU, K.H.: Lehrbuch der politischen Ökonomie, Band III, Finanzwissenschaft, Heidelberg 1832, 6. Auflage 1871/72

RECKTENWALD, H.C.: Tax Incidence and Income Redistribution, Detroit 1968

Derselbe (Hrsg.): Finanztheorie, Köln 1968

Derselbe: Effizienz und Sicherheit, in: Kyklos, Band 20, 1967, Seite 23 ff

Derselbe: Das Gesicht der Finanzwissenschaft unserer Zeit, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 177, 1965, Seite 385 ff

Derselbe: Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, in: Gegenwartsfragen aus Wirtschaft und Gesellschaft, Band 4, Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1965

Derselbe: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts. Wachstum und Strukturwandlungen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 177, 1965, Seite 159 ff und Seite 241 ff

Derselbe (Hrsg.): Lebensbilder großer Nationalökonomien, Einführung in die Geschichte der Politischen Ökonomie, Köln und Berlin 1965

Derselbe: Eine Theorie der Staatswirtschaft. Bemerkungen zu Musgraves "The Theory of Public Finance", in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 175, 1963, Seite 70 ff

Derselbe: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, in: Wandlungen in der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von H. König, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 26, Berlin 1962

Derselbe: Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Band 13, 1962, Seite 256 ff

REEDER, M.W.: Studies in the Theory of Welfare Economics, New York und London 1947

RICARDO, David: Principles of Political Economy and Taxation, 1817, ins Deutsche übersetzt von H. Waentig mit dem Titel: Grundsätze der Volkswirtschaft und Besteuerung, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister, Band V, Jena 1923

RITSCHL, Hans: Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft, Tübingen 1931

Derselbe: Theorie der Staatswirtschaft und der Besteuerung, Bonn 1925

- RITTIG, Gisbert: Prinzip des offenen Systems. Bemerkungen zum Werturteilsproblem, in: Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung, Festschrift für G. Weisser, hrsg. von F. Karrenberg und H. Albert, Berlin 1963
- ROBINSON, W.C.: Benefits Received Financing in the Federal Fiscal System, in: National Tax Journal, Vol. 17, 1964, Seite 241 ff
- ROSCHER, Wilhelm: System der Finanzwissenschaft, Stuttgart 1886
- ROSE, Klaus: Wachstums- und Konjunkturtheorie, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 12, 1961, Seite 196 ff
- ROSTOW, W.W.: Stadien wirtschaftlichen Wachstums, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 177, 1961, Seite 1 ff
- Derselbe: The Stages of Economic Growth, 1960, ins Deutsche übersetzt von E. Müller mit dem Titel: Stadien wirtschaftlichen Wachstums, Göttingen 1960
- SAMUELSON, P.A.: Aspects of Public Expenditure Theories, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 40, 1958, Seite 332 ff
- Derselbe: Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 37, 1955, Seite 350 ff
- Derselbe: The Pure Theory of Public Expenditures, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 36, 1954, Seite 387 ff
- SAX, Emil: Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien 1887
- SCHÄFFLE, Albert: Die Steuern, allgemeiner Teil, Leipzig 1895
- Derselbe: Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft, 2. Auflage, Tübingen 1879
- SCHMIDT, Dora: Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung, Tübingen 1926
- SCHMIDT, Kurt: Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat, in: Finanzarchiv, N.F., Band 15, 1966, Seite 213 ff
- Derselbe: Wachsende Staatsausgaben? Erfahrungen und Alternativen, in: Ordo, Band 15/16, 1965, Seite 167 ff
- Derselbe: Zu einigen Theorien über die relative Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben, in: Finanzarchiv, N.F., Band 24, 1965, Seite 193 ff
- Derselbe: Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, hrsg. von N. Kloten u.a., Tübingen 1964
- Derselbe: Staatsausgaben und Wirtschaftsordnung, Diss. Bonn 1953
- SCHMÖLDERS, Günter: Finanzpolitik, Berlin, Göttingen und Heidelberg 1955

- SCHMOLLER, Gustav: Die Epochen der preußischen Finanzpolitik, in: Schmollers Jahrbuch, Jahrgang 1, 1877, Seite 33 ff
- SCHNEIDER, Erich (Hrsg.): Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum, C. Föhl zum 65. Geburtstag, Tübingen 1966
- Derselbe: Einführung in die Wirtschaftstheorie, 11. Auflage, 3. Bände, Tübingen 1964/65
- SCHNEIDER, F.P.: Adolph Wagner als Finanztheoretiker, in: Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Festgabe für A. Weber, hrsg. von A. Kruse, Berlin 1951
- SCHOEFFLER, Sidney: The Failure of Economics: A Diagnostic Study, Cambridge/Mass. 1955
- SCHÖNBERG, G.F.v.: Die Wirtschaftsstufen in der Geschichte der Volkswirtschaftslehre, in: Handbuch der Politischen Ökonomie, Band I, 3. Auflage, Tübingen 1890
- SCHÖNE, Erich: Adolph Wagners Anschauungen über die Statistik, Diss. Halle 1923
- SCHRAUT, Otto: Emil Sax. Leben, Persönlichkeit und Werk in moderner Sicht, Diss. Erlangen-Nürnberg 1966
- SCHUMACHER, Herrmann: Adolph Wagner, in: Deutsches Biographisches Jahrbuch, 1917-1920, Berlin und Leipzig 1928
- Derselbe: Adolph Wagner, in: Schmollers Jahrbuch, Jahrgang 42, 1918, Seite 31 ff
- SCHUMANN, Jochen: Gesellschaft im Überfluß, in: Finanzarchiv, N.F., Band 20, 1959/60, Seite 473 ff
- SCHUMPETER, J.A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Auflage, Bern und München 1950
- Derselbe: Die Krise des Steuerstaats, Graz und Leipzig 1918
- SCHWARZ, Otto: Die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen Deutschlands, Frankreichs und Italiens vor und nach dem Weltkrieg, Magdeburg 1921
- SENF, Paul: Finanzpolitik und wirtschaftliches Wachstum, in: Wachstum und Konjunktur, hrsg. von G. Bombach u.a., Darmstadt und Opladen 1960
- SHARP, A.M. und ESCARAZ, D.R.: A Reconsideration of the Price and Exchange Theory of Public Finance, in: Southern Economic Journal, Vol. 31, 1964/65, Seite 132 ff
- SMITH, Adam: An Inquiry into the Wealth of Nations, 1776/77, abgedruckt in: Every Man's Library, New York 1954
- SOMBART, Werner: Die drei Nationalökonomien. Geschichte und Systeme der Lehre von der Wirtschaft, München und Leipzig 1930

SPENGLER, J.J.: Theories of Socio-Economic Growth, in: Problems in the Study of Economic Growth, hrsg. von National Bureau of Economic Research, New York 1948

STATISTISCHES REICHSAMT: Finanzen und Steuern im In- und Ausland, Berlin 1930

Dasselbe: Die Staatsausgaben von Großbritannien, Frankreich, Belgien und Italien in der Vor- und Nachkriegszeit, Berlin 1927

Dasselbe: Das deutsche Volkseinkommen vor und nach dem Kriege, in: Einzelschriften zur Statistik des deutschen Reiches, Nr. 24, Berlin 1932

Dasselbe: Die Ausgaben der öffentlichen Verwaltung in den Europäischen Staaten und bei den außereuropäischen Großmächten. Ausmaß und Bedingtheit ihrer Unterschiede, Berlin 1936

STEIN, Lorenz v.: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Leipzig 1875

STROTZ, R.H.: Two Propositions related to Public Goods, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 40, 1958, Seite 329 ff

STUCKEN, Rudolph: Adolph Wagner, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 12, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1965

Derselbe: Geld und Kredit, 2. Auflage, Tübingen 1957

Derselbe: Liquidität der Banken, Berlin 1940

SWEEZY, Paul: The Theory of Capitalist Development, 1942, ins Deutsche übersetzt von G. Rittig-Baumhaus mit dem Titel: Theorie der kapitalistischen Entwicklung, Köln 1959

TAUTSCHER, Anton: Wesenswandlungen der Staatswirtschaft, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 106, 1950, Seite 1 ff

TERHALLE, Fritz: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948

TESCH, Gisela: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, Diss. Erlangen 1948

THIER, Erich: Rodbertus, Lasalle und A. Wagner. Ein Beitrag zu Theorie und Geschichte des deutschen Staatssozialismus, D ss. Leipzig, Jena 1930

THRALL, R.M. u.a. (Hrsg.): Decision Processes, New York und London 1954

TIBOUT, C.M.: An Economic Theory of Fiscal Decentralisation, in: Public Finances: Needs, Sources and Utilization, hrsg. von National Bureau of Economic Research, Princeton 1961

TIMM, Herbert: Bemerkungen zu einem fundamentalen Problem der Theorie des Zweitbesten, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 19, Berlin 1963

TIMM, Herbert: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: Finanzarchiv, N.F., Band 21, 1961, Seite 201 ff

Derselbe und Jecht, H. (Hrsg.): Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 32, Berlin 1964

TINBERGEN, Jan: Besprechung von Braybrooke und Lindblom: A Strategy of Decision, in: American Economic Review, Vol. 54, 1964, Seite 1093 f

TOPITSCH, Ernst: Sozialtheorie und Gesellschaftsgestaltung, 1955, abgedruckt in: Theorie und Realität, hrsg. von H. Albert, Tübingen 1964

TULLOCK, Gordon: Entry Barriers in Politics, in: American Economic Review, Vol. 55, 1965, Seite 458 ff

Derselbe: Problems of Majority Voting, in: Journal of Political Economy, Vol. 67, 1959, Seite 571 ff

UMPFENBACH, Karl: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Erlangen 1859

VICKEREY, W.S.: Utility, Strategy and Social Decision Rules, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 74, 1960, Seite 507 ff

VINER, Jacob: The Customs Union Issue, New York 1950

VOGEL, E.H.: Die finanzpolitischen Besteuerungsprinzipien in Literatur und Theorie, in: Jahrbücher für die gesamte Staatswissenschaft, Band 66, 1910, Seite 296 ff und Seite 494 ff

WEBER, Max: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen 1922

WEBER, Wilhelm: Zur Problematik der neueren "Welfare Economics", in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Band 14, 1954, Seite 487 ff

WEIPPERT, Georg: Die Wirtschaftstheorie als politische Wissenschaft, in: Sozialwissenschaft und Wirklichkeit, gesammelte Werke, Band I, Göttingen 1966

Ebenda: Vom Werturteilsstreit zur politischen Theorie

WEITZEL, Otto: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland. Eine Analyse der öffentlichen Aktivität in ihrer Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Wachstum, Diss. Erlangen-Nürnberg 1968

WILLIAMS, Alan: The Optimal Provision of Public Goods in a System of Local Government, in: Journal of Political Economy, Vol. 74, 1966, Seite 18 ff

WILLIAMSON, H.F. und BUTTRIC, J.A. (Hrsg.): Economic Development, Principles and Patterns, New York 1954

WISDOM, J.O.: Foundations of Inference in Natural Science, London 1952

WISEMAN, Jack: The Public Economy, in: Econometrica, Vol. 27, 1960, Seite 258 ff

WISKEMANN, E. und LÜTKE, H. (Hrsg.): Der Weg der deutschen Volkswirtschaftslehre, Berlin 1937

WRIGHT, G.H.v.: A. Treatise on Induction and Probability, London 1951

ZAHN, Friedrich: Adolph Wagner, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Nr. 14, 1923/24, Seite 239 ff

ZIMMERMAN, L.J.: Geschichte der Theoretischen Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, Köln 1961

